

Sentencia T-444/17

ACCION DE TUTELA PARA TRASLADO DE PERSONA PRIVADA DE LA LIBERTAD-Procedencia excepcional

Si bien es cierto los actos administrativos que resuelven solicitudes de traslado de reclusos son susceptibles de cuestionarse por vía de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, también lo es que la situación de privación de la libertad en la que se encuentra el demandante lo imposibilita para ejercer diligentemente dicho mecanismo, siendo la acción de tutela el medio judicial idóneo para la protección eficiente de sus garantías fundamentales.

RELACIONES DE ESPECIAL SUJECION ENTRE LOS INTERNOS Y EL ESTADO-Respeto por la dignidad humana de personas privadas de la libertad

RELACIONES DE ESPECIAL SUJECION ENTRE LOS INTERNOS Y EL ESTADO-Elementos característicos

DERECHOS FUNDAMENTALES DE PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD-Clasificación en tres grupos: derechos suspendidos, derechos intocables y derechos restringidos o limitados

DERECHO A LA UNIDAD FAMILIAR DE PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD-Alcance de la garantía

DERECHO A LA UNIDAD FAMILIAR DE PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD-Restricción legítima

DERECHO A LA UNIDAD FAMILIAR DE PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD-Restricciones deben ser adoptadas y ejercidas con criterios de razonabilidad y proporcionalidad

FACULTAD DISCRECIONAL DEL INPEC PARA TRASLADAR A LOS RECLUSOS-Reiteración de

jurisprudencia

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

ACCION DE TUTELA PARA SOLICITAR TRASLADO DE INTERNO-Improcedencia por cuanto existe hacinamiento en centro carcelario donde se solicita el traslado

Referencia:

Expediente T-6.017.392

Acción de tutela presentada por Elkin Humberto Correa Toro contra el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) y el Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué "COIBA"

Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá D.C., trece (13) de julio de dos mil diecisiete (2017)

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo y Luis Guillermo Guerrero Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

En la revisión del fallo de tutela proferido por el Juzgado Primero Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Ibagué el 15 de diciembre de 2016, en el trámite del amparo constitucional promovido por el interno Elkin Humberto Correa Toro contra el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) y el Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué "COIBA".

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud

El 29 de noviembre de 2016, Elkin Humberto Correa Toro, en su condición de interno del Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué "COIBA", formuló acción de tutela contra ese centro de reclusión y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), con el fin de que le fuera amparado su derecho fundamental a la unidad familiar, presuntamente vulnerado como consecuencia de la negativa de dichas autoridades de ordenar su traslado a un establecimiento carcelario cercano a su núcleo familiar.

2. Reseña fáctica y pretensiones

2.1. El 19 de noviembre de 2010, Elkin Humberto Correa Toro fue condenado a la pena privativa de la libertad de treinta tres (33) años y cuatro (04) meses de prisión por el delito de homicidio agravado y, desde el 11 de noviembre de 2012, cumple su condena en el Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué "COIBA", procedente del EPMSC Medellín.

2.2. El 6 de julio de 2016, en ejercicio del derecho fundamental de petición, solicitó al director del Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué "COIBA" su traslado de dicho establecimiento a un centro de reclusión en los municipios de Cartago, Buga, Pereira o Palmira, manifestando su deseo de poder estar cerca de su hija de nueve (9) años de edad, quien padece de epilepsia y se encuentra bajo el cuidado de su compañera permanente en el municipio de Cartago (Valle).

2.3. En respuesta a su solicitud, le informaron que, remitida la documentación respectiva a la Oficina de Asuntos Penitenciarios de la Dirección General del INPEC para su evaluación, esa dependencia resolvió no acceder a la petición de traslado por unidad familiar, debido a los índices de hacinamiento que se registran en los establecimientos carcelarios de Cartago, Buga, Pereira y Palmira, y a la obligación de cumplir los fallos de tutela que ordenan a las autoridades de dichos establecimientos de reclusión restringir el ingreso de más internos.

2.4. Inconforme con la anterior respuesta, el actor acudió a la acción de tutela, en procura de que se ampare su derecho fundamental a la unidad familiar y, en consecuencia, se ordene a las autoridades demandadas autorizar su traslado del Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué "COIBA" a los centros carcelarios de Cartago, Buga, Pereira o Palmira, de manera que pueda tener contacto frecuente con su hija menor de edad.

3. Pruebas relevantes que obran en el expediente

Las pruebas relevantes aportadas al trámite de tutela, todas de origen documental, son las siguientes:

* Copia simple de la comunicación del 23 de agosto de 2016, mediante la cual el director del Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué "COIBA le informa a Elkin Humberto Correa el trámite dado a su solicitud de traslado por unidad familiar (f. 7).

* Copia simple del oficio del 15 de julio de 2016, dirigido a la coordinadora de Asuntos Penitenciarios de la Dirección General del INPEC, a través del cual se realiza el envío de los documentos que soportan la solicitud de traslado presentada por el actor (f. 8).

* Copia simple de la Cartilla Biográfica del interno Elkin Humberto Correa Toro, expedida por el Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué "COIBA" (f. 22-24).

* Copia simple del Oficio N°. 11605 del 11 de agosto de 2016, emitido por la coordinadora de Asuntos Penitenciarios de la Dirección General del INPEC, en respuesta a la solicitud de traslado del interno Elkin Humberto Correa Toro, negando dicha petición (f. 51-51).

4. Trámite procesal y respuesta a la acción de tutela

Dentro de término concedido para el efecto, el coordinador del Grupo de Tutelas de la Dirección General del INPEC dio respuesta a la acción de tutela, mediante escrito en el que solicitó negar por improcedente el amparo deprecado por el actor, en razón a que la negativa de acceder a su solicitud de traslado de centro de reclusión, por unidad familiar, responde a criterios objetivos y razonables, en procura de la mejor resocialización del interno, ante la grave situación de hacinamiento que se reporta en la mayoría de establecimientos carcelarios del país y, particularmente, en los ubicados en los municipios de Cartago, Buga,

Pereira y Palmira. Al respecto, informa que los índices de sobrepoblación reclusa que, actualmente, se registran en dichos establecimientos son los siguientes:

EPMSC Cartago¹

26.7%

EPMSC Buga²

60.4%

EPMSC-ERE Pereira³

96.9%

EPAMS-CAS-ERE-JP Palmira⁴

113.4%

Adicionalmente, sostiene que el único establecimiento que se adecúa al perfil delictivo del actor, al quantum punitivo y a las medidas de seguridad necesarias para el cumplimiento efectivo de la pena de 33 años de prisión por el delito de homicidio agravado, es el EPAMS-CAS-ERE-JP Palmira, el cual presenta un hacinamiento superior al 100%, siendo imposible su traslado a ese lugar de reclusión.

Ante la situación expuesta, considera la autoridad accionada que no se le ha vulnerado derecho fundamental alguno a Elkin Humberto Correa Toro e informa que, en todo caso, el interno cuenta con la posibilidad de acceder a visitas virtuales, la cuales puede gestionar mediante solicitud elevada por escrito ante la Dirección General del INPEC.

4.2. Dirección del Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué “COIBA”

El director del Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué “COIBA” dio respuesta oportuna a la presente acción de tutela, manifestando que una vez recibió la solicitud de traslado de centro de reclusión presentada por el actor, procedió a remitirla a la Oficina de Asuntos Penitenciarios de la Dirección General del INPEC, por ser de su competencia dicho trámite.

Informa que, mediante Oficio N°. 11605 del 11 de agosto de 2016, la coordinadora de esa dependencia le comunicó que, realizado el estudio del caso, se decidió no acceder al traslado requerido, toda vez que los establecimientos solicitados reportan altos índices de hacinamiento, siendo el Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué “COIBA”, también por razones de seguridad, el más acorde para albergarle.

En consecuencia, solicita su desvinculación del trámite de la acción de tutela, por considerar que no le asiste responsabilidad alguna en los hechos que la motivaron.

II. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN

1. Primera instancia

El Juzgado Primero Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Ibagué, en sentencia proferida el 15 de diciembre de 2016, negó el amparo solicitado por el actor, tras considerar que la negativa de autorizar el traslado del actor hacia un centro de reclusión cercano a su núcleo familiar por razones de hacinamiento carcelario, no constituye una medida arbitraria o desproporcionada que vulnere sus derechos fundamentales, sino que responde al deber del Estado de asegurar las condiciones necesarias que permitan la efectiva resocialización de la población reclusa.

La anterior decisión no fue objeto de impugnación.

III. REVISIÓN DEL PROCESO DE TUTELA POR PARTE DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Remitido el expediente de tutela de la referencia a esta Corte para su eventual revisión, la Sala de Selección Número Tres, mediante Auto del 16 de marzo de 2017, notificado el 4 de abril siguiente, dispuso su revisión a través de la Sala Segunda de Revisión.

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar las decisión proferida dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la

Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991, y en cumplimiento del Auto del 16 de marzo de 2017, proferido por la Sala de Selección Número Tres de esta Corporación.

2. Planteamiento del problema jurídico

Visto el contexto en el que se inscribe el amparo invocado, en esta oportunidad, le corresponde a la Corte establecer si la Dirección General del INPEC, a través de la Oficina de Asuntos Penitenciarios, vulneró el derecho fundamental a la unidad familiar del interno Elkin Humberto Correa Toro, como consecuencia de negar su solicitud de traslado del Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué “COIBA”, lugar donde se encuentra actualmente recluido, a los establecimientos carcelarios de Cartago, Buga, Pereira o Palmira, en razón de los niveles de hacinamiento que se reportan en dichos centros de reclusión y porque la mayoría de estos no cuentan con las condiciones de seguridad requeridas para el cumplimiento de la pena de 33 años y 4 meses de prisión que le fue impuesta por el delito de homicidio agravado.

Para resolver el mencionado problema jurídico, la Sala de ocupará de reiterar la jurisprudencia constitucional en torno a los siguientes temas: (i) la relación de especial sujeción de las personas privadas de la libertad frente al Estado y la restricción de algunos de sus derechos fundamentales; y (ii) el derecho a la unidad familiar y la potestad discrecional del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) para proceder al traslado de reclusos.

3. Procedencia de la acción de tutela

3.1. Legitimación por activa

3.1.1. El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela es un mecanismo de defensa judicial al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por las actuaciones u omisiones de las autoridades públicas, y, excepcionalmente de los particulares, en los casos específicamente previstos por la ley.

3.1.2. En consonancia con dicho mandato superior, el artículo 10° del Decreto 2591 de 1991,

[p]or el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, establece lo siguiente:

“La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos.

También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud.

También podrá ejercerla el defensor del pueblo y los personeros municipales.”

3.1.3. En el caso sub-exámine, el demandante es un ciudadano mayor de edad que, a pesar de encontrarse privado de la libertad, actúa, por sí mismo, en defensa de sus derechos e intereses, razón por la cual se encuentra plenamente legitimado para instaurar la presente acción de tutela.

3.2. Legitimación por pasiva

3.2.1. El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) es un establecimiento público adscrito al Ministerio de Justicia y del Derecho, de conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Ley 65 de 19935, tal y como fue modificado por el artículo 7º de la Ley 1709 de 20146.

3.2.2. Conforme con lo dispuesto en el artículo 5º del Decreto 2591 de 1991, se encuentra legitimada como parte pasiva en el presente asunto, dada su calidad de entidad pública del orden nacional, y en la medida en que se le atribuye la vulneración del derecho fundamental a la unidad familiar alegada por el actor.

3.3. Subsidiariedad

3.3.1. La jurisprudencia constitucional ha señalado, de manera reiterada y uniforme, que la acción de tutela es un instrumento de defensa judicial dotado de un carácter subsidiario y residual, en virtud del cual, es posible, a través de un procedimiento preferente y sumario, obtener el amparo inmediato de los derechos constitucionales fundamentales cuando quiera

que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares en los casos expresamente previstos por el legislador.

3.3.2. El carácter subsidiario y residual, significa entonces que solo es procedente supletivamente, es decir, cuando no existan otros medios de defensa a los que se pueda acudir, o cuando existiendo estos, se promueva para precaver la ocurrencia de un perjuicio irremediable. A este respecto, el artículo 86 de la Constitución Política señala expresamente que “esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.

3.3.3. Bajo esa orientación, se entiende que “la acción de tutela, en términos generales, no puede ser utilizada como un medio judicial alternativo, adicional o complementario de los establecidos por la ley para la defensa de los derechos, pues con ella no se busca reemplazar los procesos ordinarios o especiales y, menos aún, desconocer los mecanismos dispuestos dentro de estos procesos para controvertir las decisiones que se adopten”⁷.

3.3.4. Así las cosas, los conflictos jurídicos en los que se alegue la vulneración de derechos fundamentales, en principio, deben ser resueltos a través de los distintos medios ordinarios de defensa previstos en la ley para estos efectos, y solo ante la ausencia de dichos mecanismos o cuando los mismos no resulten idóneos o eficaces para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable es procedente acudir, de manera directa, a la acción de tutela.

3.3.5. En el presente asunto, la decisión del INPEC de negar el traslado del actor se adoptó mediante Oficio N°. 11605 del 11 de agosto de 2016, el cual, por su naturaleza y según lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional, constituye un acto administrativo⁸.

Si bien es cierto los actos administrativos que resuelven solicitudes de traslado de reclusos son susceptibles de cuestionarse por vía de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, también lo es que la situación de privación de la libertad en la que se encuentra el demandante lo imposibilita para ejercer diligentemente dicho mecanismo, siendo la acción de tutela el medio judicial idóneo para la protección eficiente de sus garantías fundamentales.

3.4. Inmediatez

3.4.1. La eficacia de la acción de tutela frente a la protección de los derechos fundamentales se encuentra relacionada directamente con la aplicación del principio de la inmediatez, presupuesto sine qua non de procedencia de dicha acción, dado que su objetivo primordial se encuentra orientado hacia la protección actual, inmediata y efectiva de derechos fundamentales. Bajo ese contexto, la jurisprudencia constitucional ha establecido que, siendo el elemento de la inmediatez consustancial al amparo que la acción de tutela brinda a los derechos de las personas, ello necesariamente conlleva que su ejercicio deba ser oportuno y razonable⁹.

3.4.2. Respecto de la oportunidad en la presentación de la acción de tutela, esta Corporación ha sido enfática en señalar que debe ejercitarse dentro de un término razonable que permita la protección inmediata del derecho fundamental presuntamente trasgredido o amenazado, pues, de lo contrario, el amparo constitucional podría resultar inocuo y, a su vez, desproporcionado frente a la finalidad perseguida por la acción de tutela, que no es otra que la protección actual, inmediata y efectiva de los derechos fundamentales¹⁰.

3.4.3. Sobre esa base, será el juez de tutela el encargado de ponderar y establecer, a la luz del caso concreto¹¹, si la acción se promovió dentro de un lapso prudencial, de tal modo que, de un lado, se garantice la eficacia de la protección tutelar impetrada y, de otro, se evite satisfacer las pretensiones de aquellos que, por su desidia e inactividad, acudieron tardíamente a solicitar el amparo de sus derechos.

3.4.4. En esta oportunidad, la Sala encuentra que la exigencia de inmediatez se encuentra debidamente acreditada, toda vez que el amparo constitucional se promovió en un término razonable y proporcional al hecho que originó la presunta vulneración, pues tan solo transcurrieron tres (3) meses y dieciocho (18) días desde que se emitió respuesta negativa a la solicitud de traslado formulada por el actor (11/08/2016) y la presentación de la acción de tutela (29/11/2016).

4. La relación de especial sujeción de las personas privadas de la libertad frente al Estado y la restricción de algunos de sus derechos fundamentales. Reiteración jurisprudencial

4.1. Cuando en el ejercicio del ius puniendi se dan los supuestos para privar de la libertad a una persona y recluirla en un establecimiento penitenciario o carcelario, surge lo que en la jurisprudencia constitucional se ha denominado una relación de especial sujeción, en virtud

de la cual, el interno queda sometido a la esfera organizativa del Estado, a través del Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario, cuyas autoridades pueden limitar y restringir el ejercicio de algunos de sus derechos, siempre que tales medidas respondan a criterios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad.

4.2. A este respecto, la Corte ha explicado que la relación de especial sujeción conlleva el “nacimiento de un vínculo en el que, de un lado, el recluso se sujeta a las determinaciones que se adopten en relación con las condiciones del centro carcelario o penitenciario respectivo, lo que incluye la restricción en el ejercicio de ciertos derechos, y, del otro, el Estado asume la responsabilidad por la protección y cuidado del interno durante su tiempo de reclusión”¹².

4.3. En lo relacionado con la restricción de algunos derechos fundamentales derivada, como ya se dijo, de dicha relación de especial sujeción, esta Corporación ha sostenido que ello “solo es viable en cuanto tienda a hacer efectivos los fines esenciales de la relación penitenciaria, esto es, la resocialización del interno y la conservación del orden, la disciplina y la convivencia dentro de las prisiones. La preservación de los objetivos propios de la vida penitenciaria determina que, en cabeza de las autoridades administrativas, recaigan una serie de poderes que les permiten modular e, incluso, limitar los derechos fundamentales de los reclusos. Si bien estas facultades son de naturaleza discrecional, encuentran su límite en la prohibición de toda arbitrariedad (C.P., artículos 1º, 2º, 123 y 209) y, por lo tanto, deben ejercerse con sujeción a los principios de razonabilidad y proporcionalidad”¹³.

4.4. De conformidad con lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha distinguido tres grados de restricción de los derechos de las personas privadas de la libertad¹⁴, siendo algunos: (i) suspendidos, tal es el caso de los derechos a la libertad personal y a la libertad de locomoción; otros limitados, es decir, que pueden ejercerse plenamente pero bajo ciertas condiciones, como sucede con los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la educación, al trabajo o a la intimidad y, por último, un grupo de garantías que permanecen incólumes ante dicha eventualidad, comoquiera que guardan una estrecha relación con las condiciones materiales de existencia de la persona; se trata de los derechos a la vida, a la dignidad humana, a la salud o la integridad personal.

4.5. Desde esa perspectiva, “surge para el Estado el deber especial de garantizar que [los

internos] puedan ejercer plenamente los derechos fundamentales que no les han sido suspendidos, y parcialmente aquellos que les han sido [limitados]. Ello implica, no solamente que el Estado no deba interferir en la esfera de desarrollo de estos derechos, sino también que debe ponerse en acción para asegurarle a los internos el pleno goce de los mismos”¹⁵. Lo anterior, se justifica en la medida en que las personas privadas de la libertad se encuentran en una especial situación de indefensión y vulnerabilidad ante la imposibilidad de satisfacer por sí mismas cada una de sus necesidades.

4.6. Particularmente y por interesar a esta causa, la Corte ha señalado que el derecho a la unidad familiar hace parte del grupo de garantías fundamentales que se restringen legítimamente como consecuencia de la relación de especial sujeción que surge entre el recluso y el Estado, limitación que tiene su origen en el aislamiento obligado que genera la privación de la libertad. No obstante, también ha reconocido la incidencia positiva del contacto del interno con su núcleo familiar, razón por la cual ha insistido en que “las restricciones que pesan sobre dicha garantía deben ser las estrictamente necesarias para lograr los fines del establecimiento carcelario, el cometido principal de la pena que es la resocialización de los internos y la conservación de la seguridad, el orden y la disciplina dentro de las cárceles”¹⁶.

4.7. Acorde con ello, tales restricciones que operan sobre el derecho a la unidad familiar, se reitera, no son otras que las adoptadas con base en criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad, “con el fin de evitar la desintegración de los vínculos filiales más próximos y de garantizar el respeto por el debido proceso, la dignidad humana y las normas de raigambre internacional”¹⁷, cometido que se logra brindándole al interno la posibilidad de mantener comunicación oral, escrita y afectiva con su núcleo familiar¹⁸, especialmente cuando este se encuentra integrado por menores de edad, habida cuenta que “la Constitución le otorga una protección reforzada a los niños, la cual se ve proyectada en los casos en que éstos se ven privados del contacto con sus padres reclusos en establecimientos penitenciarios”¹⁹.

4.8. En ese orden de ideas, la jurisprudencia constitucional ha puntualizado que “el ordenamiento jurídico debe contemplar mecanismos para mitigar, hasta donde resulte constitucionalmente admisible, los efectos del resquebrajamiento de la unidad familiar propiciada por la reclusión de uno de sus integrantes, permitiendo que los internos puedan

recibir visitas de familiares y amigos, y puedan comunicarse con ellos, sometiéndose, por supuesto, a las normas de seguridad y disciplina previamente establecidas, con el propósito de afianzar la unidad familiar y coadyuvar a su readaptación social”²⁰.

5. El derecho a la unidad familiar y la potestad discrecional del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) para proceder al traslado de reclusos

5.1. Como ya se mencionó en líneas anteriores, el derecho a la unidad familiar es una de las garantías fundamentales de los internos que resultan restringidas como consecuencia de la privación de la libertad. Sin embargo, sucede que en algunas ocasiones sufre una mayor afectación cuando, por decisión de la autoridad penitenciaria y carcelaria, se ordena el traslado del interno a un centro de reclusión alejado de su núcleo familiar o se niega su traslado a un lugar cercano a su familia.

5.2. En lo que respecta a la facultad discrecional del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) para ordenar el traslado de reclusos dentro de los diferentes centros de penitenciarios y carcelarios del país, cabe señalar que la misma se encuentra regulada en la Ley 65 de 1993 –Código Penitenciario y Carcelario–, tal y como fue modificada por la Ley 1709 de 2014, y en la Resolución N°. 001203 del 16 de abril de 2013, expedida por el Director General del INPEC.

5.3. Así, el artículo 73 de la Ley 65 de 1993 determina que le “[c]orresponde a la Dirección del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario disponer del traslado de los internos condenados de un establecimiento a otro, por decisión propia, motivada o por solicitud formulada ante ella”.

5.4. A su turno, el artículo 74 siguiente establece que pueden solicitar el correspondiente traslado ante la Dirección General del INPEC: (i) el director del respectivo establecimiento; (ii) el funcionario de conocimiento; (iii) el interno o su defensor; (iv) la Defensoría del Pueblo; (v) la Procuraduría General de la Nación; y (vi) los familiares del interno dentro del segundo grado de consanguinidad o primero de afinidad.

5.5. Por su parte, el artículo 75 del mismo ordenamiento regula las situaciones en las cuales procede el traslado de internos entre establecimientos carcelarios. Conforme con dicha disposición, son causales de traslado, además de las consagradas en el Código de

Procedimiento Penal, las siguientes: (i) cuando así lo requiera el estado de salud del interno, debidamente comprobado por el médico legista; (ii) cuando sea necesario por razones de orden interno del establecimiento; (iii) cuando el Consejo de Disciplina lo apruebe, como estímulo a la buena conducta del interno; (iv) cuando sea necesario para descongestionar el establecimiento; (v) cuando sea necesario por razones de seguridad del interno o de los otros internos. Más adelante, el parágrafo 2º prevé que “[h]echa la solicitud de traslado, el Director del Inpec resolverá teniendo en cuenta la disponibilidad de cupos y las condiciones de seguridad del establecimiento; y procurará que sea cercano al entorno familiar del condenado”.

5.6. En consonancia con lo anterior, el artículo 9º de la Resolución Nº. 001203 de 2012, dispone que NO procederá la solicitud de traslado si se presenta alguno de los siguientes eventos: (i) cuando la petición de traslado la formule persona o funcionario diferente de los previstos en el artículo 74 de la Ley 65 de 1993; (ii) por hacinamiento del establecimiento de reclusión al cual se solicita traslado del interno, conforme con el reporte que presenta la Subdirección de Cuerpo de Custodia a través del Parte Nacional Numérico Constada de Internos; (iii) cuando el interno no haya cumplido un (1) año de permanencia en el establecimiento de reclusión donde se encuentra, o cuando dentro de los dos años anteriores a la solicitud de traslado haya estado recluso en el establecimiento penitenciario o carcelario al cual solicita que se traslade nuevamente; (iv) si el establecimiento al cual se solicita el traslado no es acorde con el perfil del interno o no le ofrece suficientes condiciones de seguridad; y (v) cuando sea para un establecimiento diferente al lugar donde se encuentra radicado el proceso. En estos casos, deberá comunicarse de forma inmediata al peticionario las razones por las cuales no es procedente su requerimiento.

5.7. En relación con el contenido y alcance de las disposiciones normativas antes citadas, esta Corporación ha expresado que si bien es cierto el INPEC goza de facultad discrecional para decidir sobre las solicitudes de traslado de reclusos que se le formulen, también lo es que dicha potestad debe ejercerse dentro de los límites de razonabilidad y proporcionalidad, lo cual significa que la determinación que se adopte en ese sentido, esté amparada o justificada en alguna de las causales objetivas previstas en la ley y el reglamento anteriormente aludidas, pues, de lo contrario, resultaría una decisión arbitraria, susceptible de vulnerar derechos fundamentales, siendo necesaria la intervención del juez constitucional en procura de su amparo. En la sentencia T-439 de 2006, reiterada en la sentencia T-127 de

2015, la Corte se refirió a este punto, en los siguientes términos:

“De conformidad con la normativa vigente y la jurisprudencia de esta Corporación, el INPEC goza de discrecionalidad para decidir el traslado de un recluso de un centro penitenciario a otro. No obstante, las razones que deben justificar esta decisión pueden ser solamente las previstas en el artículo 75 de la Ley 65 de 1993 –como ya se analizó-, siempre con respeto de lo dispuesto por el artículo 36 del Código Contencioso Administrativo. Así las cosas, ni el INPEC ni las autoridades penitenciarias –quienes tienen competencia para solicitar el traslado- pueden emplear la figura de los traslados como medidas de retaliación ni para, de manera arbitraria, afectar los derechos de los reclusos. [...] el juez de tutela sólo excepcionalmente puede ocuparse de las órdenes de traslado cuando advierta que existió arbitrariedad y que la decisión vulnera los derechos fundamentales de los reclusos afectados.”²¹.

5.8. Acorde con lo anterior, la jurisprudencia constitucional se ha ocupado de identificar algunas situaciones en las cuales se considera que la decisión de la autoridad penitenciaria, en relación con una solicitud de traslado, resulta arbitraria o injustificada. Tales eventos se presentan, por ejemplo, cuando la Dirección General del INPEC: (i) emite órdenes de traslado o niega estas 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; o (iii) emite órdenes de traslado o niega estas con base en la discrecionalidad que le otorga la normatividad, sin más argumentos.²²

5.9. Entre tanto, también la jurisprudencia ha identificado situaciones en las que resulta debidamente fundada la decisión de disponer o no el traslado de internos, cuando la misma se apoya en alguna de las siguientes razones: (i) que el recluso requiera permanecer en una cárcel de mayor seguridad; (ii) por motivos de hacinamiento en los establecimientos carcelarios; (iii) que se trate de una medida necesaria para conservar la seguridad y el orden público; y (iv) que la permanencia del interno en determinado centro penitenciario sea indispensable para el buen desarrollo del proceso.²³

5.10. Así las cosas, las decisiones que se adopten en relación con el traslado de reclusos –bien sea por solicitud del interno o por potestad discrecional del Director General del INPEC– que interfieran con el derecho a la unidad familiar, deben estar debidamente soportadas en

alguna de las causales previstas en la ley y el reglamento que regulan dicha situación, y ajustadas a los parámetros fijados por la jurisprudencia constitucional, de manera que no resulten arbitrarias o injustificadas, sino que respondan a criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad, en procura de la protección de otras garantías igualmente fundamentales como la vida, la dignidad humana, la salud y la integridad personal.

De acuerdo con las consideraciones expuestas, procede la Sala a resolver el caso concreto.

6. Caso concreto

6.1. De acuerdo con la situación fáctica descrita en los antecedentes de esta providencia, Elkin Humberto Correa Toro se encuentra, actualmente, privado de la libertad en el Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué “COIBA”, en cumplimiento de una condena de treinta tres (33) años y cuatro (04) meses de prisión que le fue impuesta por el delito de homicidio agravado.

6.3. Del correspondiente escrito se dio traslado a la Dirección General del INPEC, quien, a través de la Oficina de Asuntos Penitenciarios, emitió respuesta negativa el 11 de agosto de 2016. Lo anterior, con fundamento en lo previsto en el numeral 2º del artículo 9º de la Resolución N°. 001203 de 2012, el cual dispone que no procederá la solicitud cuando exista hacinamiento en el establecimiento de reclusión al cual se solicita el traslado del interno, y en acatamiento de distintos fallos de tutela que le ordenan a esa autoridad restringir el ingreso de más reclusos a los establecimientos que se encuentran en condiciones de sobrepoblación carcelaria.

6.4. A juicio del actor, la decisión del INPEC de no disponer su traslado del Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué “COIBA” a los establecimientos de Cartago, Buga, Pereira o Palmira por las razones antes aducidas, vulnera su derecho fundamental a la unidad familiar, por cuanto le impide tener contacto frecuente con su hija menor de edad, quien necesita de su cercanía y afecto, dada la situación de salud que presenta.

6.5. Como ya se mencionó en la parte considerativa de esta providencia, en virtud de la relación de especial sujeción existente entre las personas privadas de la libertad y el Estado, las autoridades penitenciarias están habilitadas para imponer restricciones legítimas a algunas garantías fundamentales de los reclusos. Así, por ejemplo, la Dirección General del

INPEC, en ejercicio de las facultades que le son propias, puede ordenar el traslado de un interno a un centro de reclusión alejado de su núcleo familiar o negarlo cuando se solicite a un lugar cercano a su familia. Sin embargo, siempre que la medida interfiera con la unidad familiar, la misma debe sustentarse en criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad, lo cual significa que se adopte bajo el amparo de alguna causal objetiva prevista en la ley o el reglamento para tales efectos, pues, de otro modo, resultaría una decisión arbitraria e injustificada, susceptible de remediarse por vía de la acción de tutela.

6.6. En el presente caso, revisado el contenido de la respuesta emitida por la Oficina de Asuntos Penitenciarios de la Dirección General del INPEC a la solicitud de traslado por unidad familiar formulada por el actor, no advierte la Sala que la negativa de acceder a dicha petición comporte una decisión arbitraria, injustificada o caprichosa que vulnere su derecho fundamental a la unidad familiar. Por el contrario, se observa que la decisión de no proceder a su traslado del Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué “COIBA” a los establecimientos de Cartago, Buga, Pereira o Palmira, tuvo como fundamento la causal prevista en el numeral 2º del artículo 9º de la Resolución N°. 001203 de 2012, que dispone que no procederá la solicitud de traslado, entre otros casos, “2. Por hacinamiento del Establecimiento de Reclusión al cual se solicita traslado del interno [...]”. Ello, luego de verificar la correspondiente disponibilidad de cupos en dichos establecimientos y de advertir en estos niveles de sobrepoblación carcelaria; así como también porque en su gran mayoría no resultan acordes con su perfil delictivo ni le ofrecen las condiciones de seguridad que requiere.

6.7. En efecto, de acuerdo con la información suministrada por la Dirección General del INPEC en respuesta a la acción de tutela, los EPMSC de Cartago y Buga, así como el EPMSC-ERE de Pereira y el EPAMS-CAS-ERE-JP de Palmira presentan niveles de hacinamiento del 26.7%, 60.4%, 96.4% y 113.4%, respectivamente. De dichos centros de reclusión, solo este último, ubicado en la ciudad de Palmira, con un grado de hacinamiento del 113.4%, se adecúa al perfil de seguridad del actor, toda vez que se trata -como sus siglas lo indican- de un Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad, Carcelario de Alta Seguridad, y Establecimiento de Reclusión Especial Pabellón de Justicia y Paz.

6.8. Sobre el particular, cabe señalar que el hacinamiento existente en la mayoría de establecimientos penitenciarios y carcelarios del país es uno de los principales problemas

estructurales que ha llevado a esta Corporación a declarar, en dos ocasiones²⁴, el estado de cosas inconstitucional en el contexto del Sistema Penitenciario y Carcelario. Precisamente, por el alto impacto que sobre los derechos humanos genera esta grave situación²⁵, la Corte ha encontrado razonable y justificada la decisión de negar las solicitudes de traslado de reclusos por unidad familiar, cuando estas persiguen la reubicación del interno en establecimientos que reportan niveles de hacinamiento carcelario²⁶.

6.9. Sobre esa base, para la Corte no admite reproche alguno lo decidido por la Oficina de Asuntos Penitenciarios de la Dirección General del INPEC, pues, se reitera, la negativa de ordenar el traslado del actor estuvo sustentada en la potestad discrecional que le confiere el artículo 73 de la Ley 65 de 1993 y en la causal de improcedencia prevista en el numeral 2º del artículo 9º de la Resolución N°. 001203 de 2012 (hacinamiento carcelario), la cual, como ya se dijo, encuentra amplio respaldo en la jurisprudencia constitucional.

Asimismo, porque tal y como lo señaló esa autoridad, el perfil delictivo del accionante exige su permanencia en una cárcel de alta seguridad como en la que se encuentra actualmente, y si bien es cierto el EPAMS-CAS-ERE-JP de Palmira es el único que cumple con dicha exigencia, presenta un nivel de hacinamiento del 113.4%, situación que justifica la decisión del INPEC de negar su traslado, de manera particular, a ese establecimiento.

6.10. A lo anterior, ha de agregarse que no se aportó con la demanda de tutela, prueba siquiera sumaria acerca del estado de salud de la hija del actor o que permitiera inferir a esta Sala que la menor se encuentra en situación de vulnerabilidad. Por el contrario, se informó que está bajo el cuidado de la madre, quien trabaja regularmente y le provee lo necesario para su bienestar.

6.11. Finalmente, es importante resaltar que, según la respuesta emitida por la demandada en sede de tutela, el actor cuenta con la posibilidad de acceder a visitas virtuales para comunicarse con su familia, previa solicitud que deberá tramitar ante la Dirección General del INPEC, cumpliendo los requisitos exigidos para el efecto. Para la Sala, el uso de este recurso tecnológico resulta ser una opción viable para que pueda mantener contacto cercano con sus familiares cuando estos no puedan visitarlo personalmente, mientras en el futuro se logran mejorar las condiciones que permitan autorizar su traslado.

6.12. En virtud de las consideraciones precedentes, la Sala Segunda de Revisión procederá a

confirmar la sentencia proferida por el Juzgado Primero Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Ibagué el 15 de diciembre de 2016, que negó la acción de tutela promovida por Elkin Humberto Correa Toro contra el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) y el Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué “COIBA”.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR, por las razones expuestas en esta providencia, la sentencia proferida por el Juzgado Primero Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Ibagué el 15 de diciembre de 2016, que negó la acción de tutela promovida por Elkin Humberto Correa Toro contra el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) y el Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué “COIBA”.

SEGUNDO.- Líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, insértese en la gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado Ponente

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

ROCÍO LOAIZA MILIÁN

Secretaria General

1 Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Cartago (EPMSC).

2 Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Buga (EPMSC).

3 Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad-Establecimiento de Reclusión Especial de Pereira (EPMSC-ERE).

4 Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad-Carcelario de Alta Seguridad-Establecimiento de Reclusión Especial-Pabellón de Justicia y Paz de Palmira. (EPAMS-CAS-ERE-JP).

5 “Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario”.

6 “Por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, de la Ley 599 de 2000, de la Ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones”.

7 Consultar, entre otras, las sentencias SU-544 de 2001, T-599 de 2002, T-803 de 2002, T-273 de 2006, T-093 de 2008, SU-037 de 2009, T-565 de 2009, T-424 de 2010, T-520 de 2010, T-859 de 2010, T-1043 de 2010, T-076 de 2011, T-333 de 2011, T-377A de 2011, T-391 de 2013, T-627 de 2013, T-502 de 2015 y T-022 de 2017.

8 Sentencias T-439 de 2013, T-127 de 2015 y T-425 de 2015.

9 Sentencias 1043 de 2010 y T-022 de 2017.

11 Sentencias T-604 de 2004, T-022 de 2017 y T-153 de 2017.

12 Sentencias T- 615 de 2008, T-499 de 2010, T-319 de 2011 y T-035 de 2013.

13 Ver, sentencia T-706 de 1996.

14 Ver, por ejemplo, sentencias T-499 de 2010 y T-153 de 2017, entre otras.

15 Sentencias T- 615 de 2008, T-499 de 2010 y T-115 de 2015.

16 Sentencia C-026 de 2016, reiterada en la sentencia C-569 de 2016.

17 Sentencia T-669 de 2012.

18 Sentencia T-017 de 2014.

19 Sentencia T-669 de 2012, reiterada en la sentencia C-026 de 2016.

20 Sentencia C-026 de 2016.

21 Sentencia T439 de 2006.

22 Ver, sentencias T-844 de 2009, T-948 de 2011, T-830 de 2011, T-232 de 2012 y T-127 de 2015.

23 Ver, sentencias T-894 de 2007, T-439 de 2013 y T-153 de 2017.

24 Sentencias T-153 de 1998 y T-388 de 2013.

25 Por ejemplo, aumento de los riesgos a la salud; posibilidades de afecciones y contagios; probabilidad de que no haya suficientes médicos para atender a las personas o que haya mayores restricciones para acceder a los bienes y dotación básica para la subsistencia; mayor riesgo de conflictos violentos y menos capacidad de la Guardia para evitarlos, etc.

26 Ver, por ejemplo, la reciente sentencia T-153 de 2017.