

## Sentencia T-718/03

VISITA CONYUGAL DEL INTERNO-Omisión en dar cumplimiento a la orden judicial que la autorizó/VISITA CONYUGAL DEL INTERNO-Traslado de interna a la cárcel donde se encuentra recluido su compañero permanente/DERECHO A LA INTIMIDAD DEL INTERNO-Limitaciones

En el presente caso relativo al cumplimiento de la autorización de la visita conyugal, la Corte se enfrenta a limitaciones del segundo orden, a saber, limitaciones prácticas para la realización de un derecho fundamental. Aun cuando el derecho a la intimidad del interno se ve limitado normativamente por la decisión judicial de privación de la libertad, lo cierto es que respecto del derecho a la visita íntima autorizada por la fiscalía o el juez de ejecución de penas, según se trate de personas sindicadas o condenadas, y ordenado por las autoridades carcelarias, las limitaciones son de orden práctico: disponibilidad de recursos físicos y humanos para garantizar el goce del derecho. En este contexto, se plantea el interrogante de cuáles son las autoridades públicas obligadas a hacer efectiva la orden judicial que autoriza una visita íntima de una persona recluida en un establecimiento carcelario a otra recluida en otro establecimiento del mismo tipo. No cabe duda que en estas circunstancias las limitaciones fácticas para hacer efectiva la orden judicial aumentan, ya que las medidas de seguridad requeridas para hacer efectiva la visita íntima son mayores a si la visita es realizada por una persona no privada de la libertad. Ello porque el traslado de una persona privada de la libertad requiere de medidas que eviten, entre otras cosas, la fuga de la persona detenida que es trasladada para cumplir la visita.

DERECHO A LA VISITA CONYUGAL DEL INTERNO-Determinación de los obligados a cumplir obligaciones positivas

Se trata de un traslado de una sindicada recluida en un centro carcelario al lugar de reclusión de su compañero permanente, con quien tiene un hijo, quien igualmente se encuentra privado de la libertad en otro centro carcelario y ha obtenido de la autoridad judicial el respectivo permiso de visita íntima. En este evento es manifiesto que la coordinación y colaboración de los directores de ambos establecimientos carcelarios es determinante para el goce efectivo del derecho a la visita íntima. En especial, ambos directores y sus comandantes de vigilancia deben velar por garantizar la seguridad en el traslado, cuando ello fuere posible. Lo anterior supone que los directores de los establecimientos carcelarios donde

se encuentran los sindicatos que han solicitado reglamentariamente que se lleve a cabo la visita íntima gocen del margen de discrecionalidad necesario para disponer lo relativo al traslado de uno de los dos internos y la realización de la visita, pero al mismo tiempo para que se garantice la seguridad de las personas involucradas en el cumplimiento de la orden judicial respectiva. El mencionado margen de discrecionalidad supone incluso el aplazamiento de la visita cuando ella no se puede adelantar por razones de seguridad, todo ello dentro de límites objetivos y razonables, de forma que el derecho fundamental a la visita íntima pueda tener eficacia. De cualquier forma, la visita íntima debe efectuarse una vez se encuentren cumplidos los procedimientos previos establecidos en la ley y los reglamentos. De conformidad con la Constitución y la ley corresponde por su parte a la Policía Nacional, dentro de la órbita de sus funciones, prestar a las autoridades públicas, en este caso al INPEC, el auxilio necesario para la cumplida ejecución de las providencias judiciales y administrativas.

**DERECHO A LA VISITA CONYUGAL DEL INTERNO-Método para verificar omisión administrativa injustificada de las obligaciones positivas**

Tratándose de una omisión relativa, o sea una actuación insuficiente para la realización del derecho fundamental, se requiere de un parámetro normativo objetivo que permita establecer si la limitación fáctica a la realización del derecho proviene exclusivamente de las circunstancias de hecho del caso o, por el contrario, de la inacción de las autoridades obligadas a prestaciones positivas para la realización del derecho. El referido parámetro normativo está dado en el presente caso en las normas constitucionales y legales que ordenan a las autoridades administrativas -directores de los establecimientos carcelarios, director regional del Inpec, comandante departamental de policía- a garantizar la efectividad del derecho a la visita conyugal, contenido en el ámbito de protección del derecho fundamental a la intimidad. El cumplimiento de las obligaciones positivas en cabeza de múltiples autoridades supone la satisfacción mínima de deberes por parte de todos los obligados y según las funciones asignadas a su cargo.

**DERECHOS FUNDAMENTALES-Obligaciones correlativas necesarias para la garantía efectiva**

Dentro de las obligaciones correlativas necesarias para la garantía efectiva del derecho fundamental, en lo que respecta a su faceta prestacional, están: 1) el cumplimiento

inmediato y diligente de las obligaciones constitucionales y legales de actuar propias del ejercicio ordinario de las funciones públicas; 2) el cumplimiento oportuno del deber de colaborar armónicamente para la realización de los fines del Estado, en particular el fin de garantizar la efectividad de los derechos constitucionales; 3) el cumplimiento de las obligaciones de actuar dentro de los plazos y con los medios razonables según la disponibilidad de recursos para un periodo de tiempo específico; 4) el cumplimiento de la obligación de actuar mediante la planeación oportuna y eficaz de los recursos humanos y materiales futuros requeridos para el cumplimiento de obligaciones positivas complejas o de gran envergadura; 5) el cumplimiento de las funciones y fines públicos sin discriminación alguna. En el evento de verificarse el incumplimiento de los referidos deberes, se está ante una posible vulneración a un derecho fundamental. Para concluir si tal vulneración efectivamente se concreta, es necesario además determinar si se ha omitido injustificadamente el cumplimiento del mínimo directamente exigible de la obligación de actuar.

DERECHO A LA INTIMIDAD DEL INTERNO-Vulneración por omisión de las autoridades en cumplir orden de traslado de interna

Referencia: expediente T-733216

Acción de tutela instaurada por José Emilio Usaga contra el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-, Sede Pereira, y contra el Comando del Departamento de Policía de Risaralda (vinculado al proceso por el Juez de Tutela en primera instancia).

Magistrado ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., veinte (20) de agosto de dos mil tres (2003).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de la sentencia del primero de abril de dos mil tres (2003), proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial-Sala de Familia- de Pereira al resolver la acción de tutela instaurada por Julio Emilio Usuga contra el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario-INPEC- Sede Pereira, y el Comando del Departamento de Policía de Risaralda (vinculado al proceso por el Juez de Tutela en primera instancia).

## I. ANTECEDENTES

### 1. Hechos

Los hechos que dieron lugar a la interposición de la presente acción de tutela son, según el relato del accionante, los siguientes:

1.1 Me encuentro recluso en la Cárcel de Varones de la ciudad de Pereira, por el delito de rebelión.

1.2 Mi compañera sentimental y madre de mi hijo, igualmente se encuentra reclusa en la Cárcel de Mujeres La Badea, del municipio de Dosquebradas.1.3 Solicité a la Fiscal Octava Delegada ante el Juzgado Penal del Circuito de Dosquebradas, permiso para tener visitas conyugales, manifestando que era un derecho al cual tiene acceso cualquier ciudadano colombiano que se encuentre recluso en las prisiones del país.1.4 La Señora Fiscal nos aprobó el permiso y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- de esta ciudad, se ha negado a transportar a mi compañera a mi sitio de reclusión.

### 2. Solicitud

El actor solicita la protección de su derecho fundamental a la intimidad, consagrado en el artículo 15 de la Constitución Política de Colombia y, por tanto, se ordene que cese la omisión que perturba su derecho.

### 3. Pruebas

Obran en el expediente las siguientes pruebas de los dichos del autor:

3.1 Copia del oficio F8-2682-7466 del 19 de Diciembre 19 de 2002, expedido por la Fiscalía Octava Delegada de Dosquebradas, en el que se informa sobre la autorización de visitas

íntimas de ANLLIS SILENA REYES, detenida en el Centro Carcelario de Dosquebradas, a su compañero JULIO EMILIO USUGA URREGO en el Centro de Reclusión de Varones de Pereira, bajo los parámetros y medidas de seguridad de la dirección del centro de reclusión.

3.2 Copia de la Resolución No. 196 de 23 de diciembre de 2002 del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Reclusión de Mujeres Pereira, en la que se autoriza la visita íntima de la interna ANLLIS SILENA REYES BERTEL al señor JULIO EMILIO USUGA URREGO, detenido en el Centro de Reclusión Pereira.

3.3 Copia del oficio No 2022 de 30 de diciembre de 2002 en el cual la Dirección del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Reclusión de Mujeres Pereira, solicita a la Comandancia de Policía DERIS de la misma ciudad estudiar la posibilidad de designar escolta para el traslado de dos internas reclusas en el centro carcelario de Dosquebradas al Centro de Reclusión de Varones de Pereira con el objeto de hacer efectivas las visitas conyugales debidamente autorizadas, por condiciones de seguridad dado que las mencionadas están sindicadas por el delito de rebelión.

3.1.4 Copia del oficio No 261 del 14 de febrero de 2003 en el que la dirección del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Reclusión de Mujeres de Pereira, se dirige al director del Centro de Reclusión de Varones de Pereira, con el fin de concertar una reunión tendiente a tratar el tema de las visitas conyugales que solicitaron algunas reclusas sindicadas por el delito de rebelión, teniendo en cuenta que por las condiciones del delito se debe reforzar la seguridad del traslado y además porque el Comando de Policía de Risaralda ha negado la escolta solicitada en uno de los casos.

#### 4. Intervenciones en el proceso de tutela de primera instancia

El Director Regional del INPEC-Viejo Caldas-, Coronel Retirado Federico Laverde Rodríguez, mediante oficio de 24 de febrero de 2003 dio respuesta al oficio enviado por el Juzgado Tercero de Familia de Pereira el día 21 de febrero de 2003. En dicho escrito, el Director Regional solicita que se declare que las autoridades carcelarias no han vulnerado los derechos invocados por el demandante. Expone el interviniente:

4.1 Julio Emilio Usuga jamás se ha dirigido a mi despacho a fin de solicitar gestión alguna para lograr el traslado de su compañera hasta su sitio de reclusión para la visita íntima que

solicita. Sostiene el demandado que “lo menos que se pide a un interno es que antes de acusar al Director Regional de violar derechos fundamentales es que se le den a conocer los hechos por los cuales se pretende su gestión, y así darle la oportunidad de poder impartir instrucciones ante el Director del Centro Carcelario que estén dirigidas a la solución de cualquier problema que pueda desembocar en una acción como la presente.” (folios 16-17)

4.3 El desplazamiento de la interna no ha sido posible por las siguientes razones: “Tanto el accionante JESUS EMILIO USUGA como la interna ANLLIS SILENA REYES BERTHEL, se encuentran sindicados del delito de Rebelión, pertenecientes a un grupo subversivo al margen de la ley, que no respeta leyes ni derechos, que con tal de lograr un objetivo propuesto no se ponen a analizar los derechos fundamentales de los funcionarios encargados de los desplazamientos Y DEL ACATAMIENTO DE LAS NORMAS LEGALES, ELLOS SIMPLEMENTE ACTUAN SIN RESPETAR LA VIDA NI LOS DERECHOS DE NADIE. Es por lo anterior que para los desplazamientos de la interna, se tiene que contar con todas las medidas de seguridad a fin de garantizar no solo la vida de la interna, sino de la guardia encargada de la remisión o traslado hasta la Cárcel de Pereira, igualmente se tiene que evitar un rescate que pondría en peligro la misión institucional, ya que el INPEC tiene que garantizar el cumplimiento de la medida de aseguramiento impuesta por la autoridad competente para la de (sic) la sindicada al proceso.” (folio 18)

4.4 El derecho a la visita conyugal en este caso no ha sido ni será negado, pero el Estado tiene la obligación de garantizar todos los medios para evitar una fuga o un rescate, o una agresión que pondría en peligro la vida. Manifiesta finalmente el Director del INPEC -Regional del Viejo Caldas: “El accionante y su compañera tienen el derecho a su visita íntima, pero el INPEC tiene derecho a tomar todas las medidas de seguridad para garantizar ese derecho, no es que al ser privado de la libertad se pierdan derechos, solamente es que tenemos que garantizarlos bajo ciertos parámetros que garanticen los derechos de la sociedad y de los funcionarios encargados de hacer efectiva esa medida de aseguramiento. En este caso el accionante ve según él su derecho a la visita conyugal vulnerado pero hay sí podríamos alegar que es por su propia culpa, ya que al ponerse al margen de la ley sus derechos quedan limitados como en el presente caso a que su compañera sea transportada con las medidas de seguridad que se requiere, de lo contrario hay una causal de exoneración al ente estatal accionado, ya que el accionante se encuentra recluido en un centro carcelario es por su propia y exclusiva culpa, como consecuencia del actuar delictivo.” (folio 20) (Se subraya

fuera de texto).

## 5. Los fallos objeto de revisión

### 5.1 Sentencia de tutela en primera instancia

Mediante fallo de marzo 6 de 2003, el Juzgado Tercero de Familia de Pereira tutela el derecho fundamental a la intimidad del señor Julio Emilio Usuga; niega la petición de tutela reclamada contra el Director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- Regional Viejo Caldas; y, ordena al Comandante de la Policía en Pereira que, en el termino de 48 horas, brinde el apoyo logístico que reclama la Directora del Centro de Reclusión de Mujeres de Pereira para efectos de cumplir las visitas conyugales autorizadas a la interna Anllis Silena Reyes y al señor Julio Emilio Usuga. La anterior decisión la funda en las siguientes razones:

5.1.1 El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario “satisfizo” el derecho del accionante cuando autoridades competentes autorizaron las visitas conyugales reclamadas. Las mismas no se han podido llevar a cabo por falta de apoyo de las autoridades de policía para el traslado de la señora Anllis Silena Reyes desde el municipio Desquebradas hasta Pereira.

5.1.2 El Director del Inpec allegó copias de dos oficios remitidos por la Directora de la Reclusión de Mujeres Pereira Risaralda a la Comandancia de la Policía, solicitando escolta para el traslado, con el fin de hacer efectiva la visita conyugal.

5.1.3 Dentro del trámite del proceso se ordenó inicialmente oficiar al Comandante de la Policía de Risaralda, para que informara los resultados de tales oficios y posteriormente se ordenó vincularlo al proceso, sin que en ninguno de los dos casos se hubiese dado respuesta a lo decidido.

5.1.4 La directora del Centro de Reclusión ha estado presta a lograr que se cumplan las visitas conyugales ya autorizadas, pero la pasiva conducta del comandante en Pereira no ha permitido facilitarlas.

5.1.5 El demandante debe ser protegido frente a la negativa actitud de la autoridad policiva, quien desconociendo su obligación de respetar y hacer respetar los derechos a la intimidad personal y familiar del demandante se niega a hacerlos efectivos, al abstenerse de ejercer una actividad que le permita el pleno goce de sus derechos.

5.2 Impugnación El Comandante de la Policía de Risaralda impugnó el fallo de primera instancia, alegando lo siguiente:

5.2.1 La filosofía de la Policía Nacional es preventiva, encaminada a evitar el accionar delictivo de las personas al margen de la ley y a brindar protección a la comunidad en general; por tanto, el caso que nos ocupa del traslado de la interna se deslinda de la filosofía encomendada.

5.2.2 La institución competente para cumplir dicho traslado es el INPEC a través de sus hombres, quienes tienen dentro de sus funciones específicas esa tarea.

5.3 Sentencia de tutela en segunda instancia

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira, Sala de Familia, mediante sentencia del primero (1) de abril de dos mil tres (2003), revocó el fallo de instancia por las siguientes razones:

5.3.1 Es fundamentalmente el INPEC, cuando las condiciones se lo permitan, y no la Policía Nacional, la entidad a la que corresponde garantizar y cumplir el traslado para las visitas maritales a que tiene derecho el demandante. Tales visitas dependen de que se cuente con las medidas de seguridad indispensables; en la actualidad, con las condiciones de orden público que afectan al país, no es posible ordenarle a la Policía que se encargue del traslado.

5.3.2 Al negarse a practicar el traslado, y dado que no existe norma que expresamente se lo ordene, la Policía Nacional no le está infringiendo derecho fundamental alguno al demandante, razón por la cual la sentencia impugnada carece del necesario sustento fáctico y jurídico.

6. Revisión por la Corte Constitucional La anterior sentencia fue remitida a la Corte Constitucional y seleccionada por la Sala de selección número 5, mediante auto del quince (15) de mayo de dos mil tres (2003) para revisión, correspondiendo a la Sala Tercera de Revisión su conocimiento.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

## 1. Competencia

Esta Sala de la Corte Constitucional es competente para revisar las providencias proferidas por los jueces de instancia dentro del proceso de la referencia, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, y de conformidad con los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

## 2. Problemas jurídicos

De los hechos expuestos por las partes queda claro que en el presente asunto no se cuestiona la existencia del derecho fundamental del detenido a las visitas conyugales, el cual ha sido reconocido tanto por la Fiscal Delegada, que autorizó la realización de las visitas de la compañera permanente del actor, como por la Directora del sitio de reclusión de esta última, que expidió la Resolución No. 196 de 23 de diciembre de 2002 autorizando el traslado de la interna Reyes Bertel a la Cárcel de Varones donde el actor se encuentra privado de la libertad.

La vulneración del derecho fundamental a la intimidad, en la modalidad del derecho a la visita conyugal en cabeza del detenido, se configuraría por la omisión administrativa de dar efectivo cumplimiento a la orden judicial que autorizó la visita conyugal al actor. Para determinar si en el presente caso, ante las diligencias realizadas por las autoridades carcelarias y de policía, se vulnera el derecho fundamental a la intimidad del actor, debe la Sala responder los siguientes interrogantes:

- 1) ¿Qué autoridad pública es la obligada a cumplir la orden judicial del traslado de una persona detenida para hacer efectiva la visita conyugal a otro detenido?
- 2) ¿Hasta dónde van los deberes de la autoridad pública obligada al traslado y los deberes de las autoridades de policía para hacer efectiva la orden judicial de traslado?
- 3) ¿Se vulneran los derechos fundamentales del actor con el comportamiento de las autoridades directa o indirectamente obligadas a hacer efectiva la orden judicial del traslado?

La Sala procederá a absolver los anteriores interrogantes en el orden expuesto, para lo cual se referirá a las limitaciones al derecho a la intimidad de personas privadas de la libertad (3);

a la determinación de los obligados a cumplir obligaciones positivas para la realización de un derecho fundamental (4); al método para la verificación de una omisión administrativa (5); a la vulneración concreta de un derecho fundamental que requiere de actuaciones positivas de la autoridad para poder hacerse efectivo (6); y, por último, al tipo de orden a impartir y a la manera como ella puede ser cumplida, sin poner en riesgo la vida de terceras personas (7).

### 3. Limitaciones al derecho a la intimidad de personas privadas de la libertad

3.1 El derecho a la intimidad en la modalidad del derecho a la visita conyugal en cabeza de la persona privada de la libertad, depende para su realización efectiva del aseguramiento de condiciones locativas, sanitarias, de privacidad y seguridad.<sup>1</sup> Así lo ha reiterado la Corte Constitucional en uniforme jurisprudencia: “Las visitas conyugales en los establecimientos de reclusión hacen parte del derecho a la intimidad personal y familiar, y al respeto de la dignidad humana, como uno de los principios rectores del Estado social de derecho. Pero su realización está limitada a que en el establecimiento correspondiente se den las circunstancias adecuadas, de higiene, privacidad, seguridad, etc., que no representen ninguna clase de peligro para todos los internos.”<sup>2</sup>

3.2 Es pertinente distinguir entre la limitación normativa a un derecho fundamental y la limitación empírica a su realización. La primera deriva directamente del texto de otra norma de derechos fundamentales o de su interpretación o aplicación, lo cual puede llevar a una reducción del ámbito del derecho para acompañarlo con otros derechos fundamentales o principios de igual jerarquía. Esto sucede, por ejemplo, cuando se presenta una colisión de derechos fundamentales o de éstos. En este caso la determinación del alcance de los derechos que colisionan se hace mediante su ponderación. Los derechos acaban así delimitándose recíprocamente. Por ejemplo el derecho a la libertad de expresión no puede ejercerse hasta el extremo de desconocer el derecho a la intimidad de una persona, sino que en todos los casos debe respetar como mínimo el ámbito sin cuya garantía plena el derecho deja de ser tal. Cosa diferente sucede con las limitaciones fácticas existentes a la realización de un derecho. Se trata aquí de barreras prácticas que impiden fácticamente la realización del derecho, no porque esté ordenada tal limitación, sino porque en las condiciones existentes no es posible una realización plena del derecho. Ejemplo de lo anterior es la falta de desarrollo económico, social y político que permita la satisfacción plena de la faceta positiva o prestacional de un derecho fundamental. Si bien es claro que pueden existir, y de

hecho existen, estrechas interrelaciones entre las limitaciones normativas y las fácticas, lo cierto es que para fines de claridad en la resolución del presente litigio es importante distinguir analíticamente entre los dos tipos de limitaciones a los derechos fundamentales.

3.3 En el presente caso relativo al cumplimiento de la autorización de la visita conyugal, la Corte se enfrenta a limitaciones del segundo orden, a saber, limitaciones prácticas para la realización de un derecho fundamental. Aun cuando el derecho a la intimidad del interno se ve limitado normativamente por la decisión judicial de privación de la libertad, lo cierto es que respecto del derecho a la visita íntima autorizada por la fiscalía o el juez de ejecución de penas, según se trate de personas sindicadas o condenadas, y ordenado por las autoridades carcelarias, las limitaciones son de orden práctico: disponibilidad de recursos físicos y humanos para garantizar el goce del derecho. En este contexto, se plantea el interrogante de cuáles son las autoridades públicas obligadas a hacer efectiva la orden judicial que autoriza una visita íntima de una persona recluida en un establecimiento carcelario a otra recluida en otro establecimiento del mismo tipo. No cabe duda que en estas circunstancias las limitaciones fácticas para hacer efectiva la orden judicial aumentan, ya que las medidas de seguridad requeridas para hacer efectiva la visita íntima son mayores a si la visita es realizada por una persona no privada de la libertad. Ello porque el traslado de una persona privada de la libertad requiere de medidas que eviten, entre otras cosas, la fuga de la persona detenida que es trasladada para cumplir la visita.

4. Determinación de los obligados a cumplir obligaciones positivas correlativas al derecho fundamental a la visita conyugal del detenido

4.1 De conformidad con el Código Penitenciario y Carcelario que regula el cumplimiento de las medidas de aseguramiento y la ejecución de las penas privativas de la libertad personal y de las medidas de seguridad (artículo 1 de la Ley 65 de 1993), corresponde al Gobierno Nacional por conducto del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), entre otras funciones, la ejecución de las sentencias penales y de la detención precautelativa (artículo 14 de la Ley 65 de 1993). Para tal fin, el legislador ha establecido el sistema nacional penitenciario integrado por el INPEC, establecimiento público adscrito al Ministerio de Justicia y del Derecho con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa; por todos los centros de reclusión que funcionan en el país, por la Escuela Penitenciaria Nacional y por los demás organismos adscritos o vinculados al cumplimiento de sus fines

(artículo 15 ibidem).

A la luz de la Constitución y la ley resulta manifiesto que la principal responsabilidad en la ejecución de las sentencias penales y de la detención precautelativa recae en el Ejecutivo por conducto del INPEC. Es a esta entidad, específicamente a sus directores regionales y locales, a la que corresponde principalmente el traslado de los detenidos, entre otras, para el cumplimiento de las ordenes judiciales relativas a las visitas íntimas. Por ello, los funcionarios del Inpec, dentro de la órbita de sus competencias, deben adoptar todas las medidas necesarias para el cabal cumplimiento de sus funciones, lo que incluye disponer de los miembros de la institución que sean necesarios para la ejecución de la sentencia penal o la detención precautelativa. Sólo en el caso de que las circunstancias fácticas, en particular de orden público, le impidan cumplir por sí mismo y a cabalidad sus funciones, el Inpec puede, previo el empleo de los recursos materiales y humanos disponibles, acudir a otras autoridades públicas con el fin de que colaboren armónicamente con el instituto para el cumplimiento efectivo de sus funciones.

Precisamente en ejercicio de sus competencias, el Inpec adoptó el Acuerdo 11 de 1995 “por el cual se expide el Reglamento General al cual se sujetarán los reglamentos internos de los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios” en el que se establecen algunos requisitos en relación con las visitas íntimas de personas sindicadas, incluso de visitas entre sindicatos ambos privados de la libertad, así como de personas condenadas. En el primer evento, los mencionados requisitos son los siguientes<sup>3</sup>:

- 1) Solicitud escrita del interno al director del establecimiento en el cual indique el nombre, número de cédula de ciudadanía y domicilio del cónyuge o compañero(a) permanente visitante (artículo 30 numeral 1);
- 2) Autorización del juez o fiscal para personas sindicadas (artículo 30 numeral 2);
- 3) En caso de que la visita íntima requiera de traslado de un interno a otro centro de reclusión donde se encuentre su cónyuge o compañero(a), constancia del permiso judicial (artículo 30 numeral 2);
- 4) El director del establecimiento y el comandante de vigilancia dispondrán lo necesario para garantizar la seguridad en el traslado, siempre y cuando ello sea posible (artículo 30 numeral

2);

5) Verificación por el director de cada establecimiento del estado civil de casado(a) o la condición de compañero(a) permanente del visitante (artículo 30 numeral 4).<sup>4</sup>

4.2 Por otra parte, la Ley 62 de 1993, por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, establece en su artículo 19 que la Policía Nacional está instituida, entre otras funciones, para garantizar el ejercicio de las libertades públicas y los derechos que de ésta se deriven y prestar el auxilio que requiere la ejecución de las leyes y las providencias judiciales y administrativas (se subraya fuera de texto).

De conformidad con la Constitución y la ley corresponde por su parte a la Policía Nacional, dentro de la órbita de sus funciones, prestar a las autoridades públicas, en este caso al INPEC, el auxilio necesario para la cumplida ejecución de las providencias judiciales y administrativas. Si bien tal función es subsidiaria frente a la función de ejecución de las sentencias penales y de la detención precautelativa a cargo del INPEC, lo cierto es que una vez el INPEC ha llegado al límite de su capacidad operativa es deber de la Policía Nacional, a través de la Comandancia territorial respectiva, prestar el auxilio requerido para asegurar la ejecución de las providencias judiciales, auxilio que incluye el apoyo logístico en el traslado de internos para el cumplimiento de visitas íntimas cuando el INPEC ha demostrado fehacientemente su incapacidad fáctica de cumplir sus propias funciones sin el auxilio de la fuerza pública.

4.3 Las anteriores normas, interpretadas a la luz del mandato constitucional que establece que “los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines” (artículo 113 inciso 2 de la Constitución), señalan al Ministerio de Justicia y del Derecho, por conducto del INPEC y, la Policía Nacional, por conducto de la Comandancia Departamental correspondiente al lugar donde se requiere su auxilio, como las autoridades constitucional y legalmente obligadas a garantizar el ejercicio de las libertades y el cumplimiento de las decisiones judiciales y administrativas. A la luz de la anterior normatividad, la Sala advierte sobre la importancia de cumplir a cabalidad con el deber constitucional de colaboración armónica de las autoridades públicas en el cumplimiento de sus fines. Ante la multiplicidad de obligados a hacer efectivo un derecho es necesaria una actitud de activa cooperación, una conducta presta a servir efectiva y

oportunamente a los propósitos de la función pública, entre otros según los principios de eficiencia, economía, celeridad e imparcialidad (artículo 209 de la Constitución).4.4 En vista del anterior marco normativo, estima la Corte contraria al orden constitucional y legal la actitud asumida en el presente asunto por el Comandante de la Policía de Risaralda, vinculado al proceso de tutela por el juez de primera instancia, cuando afirma que el traslado de la interna acusada del delito de rebelión al otro centro carcelario era responsabilidad exclusiva del INPEC, siendo el apoyo solicitado por la directora del Inpec para el traslado algo ajeno a “la filosofía de la Policía Nacional”. Por el contrario, la Constitución y la ley ordenan a la Policía Nacional, en este caso a través del Comandante Departamental de Risaralda, prestar la colaboración y el auxilio requerido, y hacerlo en forma oportuna y eficaz. Ante la multiplicidad de obligados y de obligaciones concomitantes de cuyo oportuno cumplimiento depende la realización de un derecho fundamental, la Sala considera relevante referirse cortamente al método empleado para verificar la existencia de una omisión administrativa que podría vulnerar derechos fundamentales.

## 5. Método para la verificación de una omisión administrativa injustificada de las obligaciones positivas

En el presente caso la vulneración del derecho fundamental a la intimidad del actor por el no cumplimiento de la visita conyugal autorizada por orden judicial presupone la existencia de una omisión injustificada por parte de las autoridades obligadas a actuar para satisfacer el derecho del actor. En consecuencia, la vulneración del derecho fundamental depende de la existencia de una omisión administrativa y de su falta de justificación.5.1 Para verificar si ha tenido lugar una omisión injustificada que afecta un derecho fundamental –en este caso la faceta positiva o prestacional del derecho consistente en destinar los recursos físicos y humanos para el traslado seguro de una interna de su sitio de reclusión a otro de forma que se realice el derecho a la visita íntima–, es pertinente advertir que nos hallamos ante una omisión relativa, no absoluta. No se trata aquí de un caso en el cual la ausencia de parámetros normativos dificulte el análisis de las obligaciones correlativas a un derecho fundamental de carácter prestacional, como por ejemplo si se vulnera el derecho de los trabajadores agrarios a acceder a la propiedad de la tierra (artículo 64 de la Constitución), por el hecho de que el Legislador no haya expedido una normatividad en tal sentido.

Tratándose de una omisión relativa, o sea una actuación insuficiente para la realización del

derecho fundamental, se requiere de un parámetro normativo objetivo que permita establecer si la limitación fáctica a la realización del derecho proviene exclusivamente de las circunstancias de hecho del caso o, por el contrario, de la inacción de las autoridades obligadas a prestaciones positivas para la realización del derecho. El referido parámetro normativo está dado en el presente caso en las normas constitucionales y legales que ordenan a las autoridades administrativas –directores de los establecimientos carcelarios, director regional del Inpec, comandante departamental de policía– a garantizar la efectividad del derecho a la visita conyugal, contenido en el ámbito de protección del derecho fundamental a la intimidad.

5.2 El cumplimiento de las obligaciones positivas en cabeza de múltiples autoridades supone la satisfacción mínima de deberes por parte de todos los obligados y según las funciones asignadas a su cargo. Tales deberes se derivan directamente de la Constitución, en especial de 1) el fin esencial del Estado de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (artículo 2 C.P.); 2) la responsabilidad de los servidores públicos por infracción de la Constitución o la ley o por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (artículo 6 C.P.); 3) la colaboración armónica de los diferentes órganos del Estado para la realización de sus fines (artículo 113 inciso 3 C.P.); 4) el desarrollo de la función administrativa con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones (artículo 209 C.P.).

Dentro de las obligaciones correlativas necesarias para la garantía efectiva del derecho fundamental, en lo que respecta a su faceta prestacional, están: 1) el cumplimiento inmediato y diligente de las obligaciones constitucionales y legales de actuar propias del ejercicio ordinario de las funciones públicas; 2) el cumplimiento oportuno del deber de colaborar armónicamente para la realización de los fines del Estado, en particular el fin de garantizar la efectividad de los derechos constitucionales; 3) el cumplimiento de las obligaciones de actuar dentro de los plazos y con los medios razonables según la disponibilidad de recursos para un periodo de tiempo específico; 4) el cumplimiento de la obligación de actuar mediante la planeación oportuna y eficaz de los recursos humanos y materiales futuros requeridos para el cumplimiento de obligaciones positivas complejas o de gran envergadura; 5) el cumplimiento de las funciones y fines públicos sin discriminación alguna. En el evento de verificarse el incumplimiento de los referidos deberes, se está ante una posible vulneración a un derecho fundamental. Para concluir si tal vulneración efectivamente se concreta, es necesario además determinar si se ha omitido

injustificadamente el cumplimiento del mínimo directamente exigible de la obligación de actuar.

## 6. Vulneración del derecho a la intimidad en el caso concreto

Procede la Sala a aplicar el método para la verificación de una omisión administrativa injustificada de las obligaciones positivas, con el fin de establecer si en el presente caso se configura una vulneración del derecho fundamental a la intimidad del actor.

6.1 Directora de la Cárcel de mujeres Ante la autorización dada por la Fiscalía Octava Delegada de Dosquebradas al actor y a su compañera ANLLIS SILENA REYES para las visitas íntimas, la Directora de la Reclusión de Mujeres Pereira dictó la Resolución No. 196 de 23 de diciembre de 2002 en la que autoriza y ordena la visita íntima de la interna ANLLIS SILENA REYES BERTEL, al señor JULIO EMILIO USUGA URREGO, detenido en el Centro de Reclusión Pereira. Posteriormente solicitó a la Comandancia de Policía del Departamento de Risaralda estudiar la posibilidad de designar escolta para el traslado de dos internas al Centro de Reclusión de Varones de Pereira con el objeto de hacer efectivas las visitas conyugales. Ante la negativa de la autoridad de policía en uno de los casos y el silencio respecto de las demás solicitudes, la funcionaria dirigió un oficio al director del Centro de Reclusión de Varones de Pereira invitándolo a reunirse para tratar el tema de las visitas conyugales que solicitaron algunas reclusas sindicadas por el delito de rebelión.

Analizada la actuación de la directora del centro de reclusión de mujeres se tiene que si bien inicialmente cumplió con su deber de adoptar las medidas necesarias para hacer efectiva la orden judicial que autorizó las visitas íntimas de detenidas por el delito de rebelión a sus compañeros o cónyuges, la Corte observa dos omisiones que directamente inciden en la ineficacia de la orden judicial: la primera tiene que ver con el desconocimiento de la normatividad legal en relación con la obligación de la Policía de prestar la colaboración necesaria para el traslado de las internas; es claro que en vez de invitar a la Comandancia de la Policía del lugar a que estudiara la posibilidad de designar escolta para el traslado de dos internos, ha debido solicitar formalmente al Director de dicha institución, con fundamento en la ley, el apoyo logístico necesario para la ejecución del traslado de la interna ante la presunta falta de capacidad del Inpec. La segunda omisión radica en no haber informado sobre la dificultad de hacer efectiva la orden judicial que autoriza las visitas íntimas al actor

al Director Regional del Inpec, de forma que éste entrara a colaborar armónicamente en el cumplimiento de las funciones de la entidad.

En consecuencia, la Corte encuentra que pese a la directora del centro carcelario de mujeres de Pereira emprendió acciones para la realización del derecho a la visita íntima del actor y su compañera, tal actuación fue incompleta e insuficiente para el cumplimiento de la orden judicial.

## 6.2 Director Regional del Inpec

La Corte observa que aun cuando el Director Regional del Inpec-Viejo Caldas no fue informado por parte de la Directora de la Reclusión de Mujeres de Pereira sobre las dificultades para cumplir con el traslado de las internas detenidas por el delito de rebelión para efectos de cumplir la orden judicial que autorizó las visitas íntimas, lo cierto es que no era al actor a quien correspondía poner en conocimiento de las autoridades carcelarias de la zona tal situación, como tampoco debía el actor agotar la vía gubernativa frente a la omisión del traslado por las autoridades del Inpec, como parece sugerirlo el Director Regional en su respuesta al juez de tutela en primera instancia cuando afirma que el actor debió poner en su conocimiento la insuficiencia de las actuaciones de la directora del establecimiento carcelario. Por el contrario, es precisamente al Director Regional del Inpec-Viejo Caldas a quien corresponde, en ejercicio de las de la función de inspección y vigilancia de las cárceles de las entidades territoriales (artículo 17 inciso 3º de la Ley 65 de 1995), asegurarse de que las actuaciones de las autoridades del Inpec dentro de los centros de reclusión conduzcan a hacer efectiva las providencias judiciales sobre privación de la libertad en los centros de reclusión.<sup>6</sup>

Adicionalmente, llama la atención de la Corte la argumentación de mencionado Director Regional del Inpec para justificar el no cumplimiento de la orden judicial referente a la visita íntima. Primero aduce la existencia de “información de inteligencia confidencial” según la cual “se planea un rescate de las internas por el delito de REBELION en la Reclusión de mujeres Dosquebradas” y enfatiza sobre la necesidad de “extremar medidas de seguridad con relación a esta clase de infractoras de la ley”, pero seguidamente admite que la propia directora de la Reclusión de mujeres de Dosquebradas autorizó la visita conyugal y el traslado de las internas mediante resolución del 23 de diciembre de 2002, lo cual hace

contraevidente su declaración. Además, no aporta prueba alguna sobre el supuesto plan de rescate de las reclusas. Ahora bien, no ignora la Corte que las autoridades administrativas deben prever la posibilidad de planes de fuga por parte de integrantes de grupos al margen de la ley sindicados o condenados por el delito de rebelión, así como tomar todas las medidas pertinentes para asegurar la vida e integridad tanto de los detenidos como de los guardias que custodian el traslado para hacer efectiva la visita conyugal. Pero tal riesgo no puede convertirse en una disculpa genérica para no cumplir, de manera indefinida, con la orden judicial del traslado. En la planeación y ejecución del traslado las autoridades administrativas deberán tomar las medidas de seguridad a que haya lugar pero a la vez hacer efectiva la medida judicial que propugna por el cumplimiento de los fines de la pena, dentro del respeto a los derechos fundamentales.

Las razones esgrimidas para justificar la omisión del Inpec de trasladar a las internas sindicadas del delito de rebelión y cumplir así, entre otras, la visita íntima autorizada al actor, consisten por un lado en el riesgo de un rescate de las internas por parte de los miembros del grupo subversivo que pudiera poner en peligro la vida tanto de los guardianes como de las reclusas, y, por otro, en la no disponibilidad de fuerza pública para tal fin dadas las prioridades de orden público en el país. Analizadas en el contexto del presente caso, encuentra la Corte que tales razones son genéricas -la grave situación de orden público del país-, carecen de sustento probatorio -no se aportó prueba alguna del supuesto plan de rescate de las reclusas detenidas por el delito de rebelión- y son contrarias a las propias actuaciones de funcionarios del Inpec -específicamente la Directora del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Reclusión de Mujeres Pereira- dirigidas a hacer efectivo el traslado de la reclusa compañera del actor. En consecuencia, la Corte encuentra que la omisión de la accionada carece de justificación constitucional.

Las anteriores manifestaciones no sólo muestran el desconocimiento de los principios y valores que guían el tratamiento de personas detenidas, sino que muestra una clara animadversión hacia el actor y su compañera por el hecho de presuntamente pertenecer a un grupo armado al margen de la ley. Con ello se desconocen los deberes de actuación diligente, razonable, oportuna y sin discriminación, omitiendo el cumplimiento de las obligaciones positivas requeridas para hacer efectiva la orden judicial.

### 6.3 Comandante de la Policía Departamental de Risaralda

Por último, el Comandante de Policía del Departamento de Risaralda omite el cumplimiento de sus deberes de colaboración armónica mediante la prestación del auxilio necesario para hacer efectiva la autorización de las visitas íntimas cuando argumenta que tal apoyo no se encuadra dentro de la filosofía de la Policía Nacional y que es el Inpec la entidad pública que tiene dentro de sus funciones específicas el traslado de los reclusos. Como ya se ha mencionado más arriba, se trata aquí de una clara omisión consistente en el desconocimiento de la Constitución y la Ley, ya que todas las autoridades públicas deben colaborar armónicamente en el cumplimiento de los fines del Estado, uno de los cuales es garantizar la efectividad de los derechos de todas las personas; y, además, la Policía Nacional debe en particular prestar el auxilio que requieren las autoridades administrativas para la ejecución de las leyes y las providencias judiciales (artículo 19 de la Ley 62 de 1993). Ante la necesidad de refuerzo de la escolta y la solicitud de la directora del centro de reclusión de mujeres para hacer efectiva la visita íntima mediante el traslado seguro de las sindicadas de rebelión, no es comprensible que el comandante de Policía del lugar se niegue a prestar su colaboración, lo cual contraría directamente la Constitución y la ley.

Por lo tanto, carece de toda validez el dicho del referido Comandante de Policía, el cual en forma sorpresiva es luego acogido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira, Sala de Familia, para revocar la sentencia de tutela de primera instancia que, en forma por demás correcta, concedió la tutela de su derecho a la intimidad al accionante.

#### 7. Orden a impartir y manera de llevarla a cabo

No ignora la Corte que el traslado de las internas acusadas del delito de rebelión supone la existencia de riesgos adicionales a los comunes de la visita íntima primero de personas no privadas de la libertad y segundo no detenidas por el delito de rebelión. Pero tales circunstancias no pueden convertirse en pretexto para desatender la orden judicial de asegurar la visita íntima. Las autoridades carcelarias y penitenciarias -Directores de los centros de reclusión donde se encuentran el actor y su compañera permanente, Director Regional del Inpec, Director Nacional del Inpec- así como las autoridades de Policía correspondientes -Comandancia de la Policía Departamental de Risaralda-, en uso de su experiencia y de la información de inteligencia, deberán diseñar los planes y estrategias de seguridad requeridos para minimizar los referidos riesgos, pero igualmente para dar cumplimiento efectivo a las visitas íntimas a las cuales el actor tiene derecho

constitucionalmente garantizado y autorizadas por la fiscalía, cumplidos claro está los procedimientos previos establecidos en las leyes y los reglamentos para lo cual las autoridades penitenciarias y carcelarias respectivas gozan de un margen razonable de discrecionalidad.

### III. 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.- REVOCAR la sentencia del primero (1) de abril de dos mil tres (2003), proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira, Sala de Familia.

Segundo.- CONCEDER al señor José Emilio Usaga tutela de su derecho fundamental a la intimidad. En consecuencia, ORDENAR a la Directora del Instituto Nacional Penitenciario, Reclusión de Mujeres de Pereira, al Director Regional del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-Viejo Caldas, y al Comandante Departamental de Policía de Risaralda, dentro de la órbita de sus competencias, que, dentro del término de tres meses contado a partir de la notificación de la presente providencia, diseñen y lleven a cabo un plan para cumplir efectivamente las visitas íntimas autorizadas por la Fiscal Octava Delegada ante el Juzgado Penal del Circuito de Dosquebradas a la interna Anllis Silena Reyes y Julio Emilio Usuga, para lo cual deberán tomar las medidas de seguridad necesarias para el cumplimiento de la orden judicial y para evitar que la visita sea aprovechada indebidamente, todo ello previo el cumplimiento de los procedimientos y reglamentos respectivos y mediante el ejercicio razonable de su discrecionalidad. El plazo aquí establecido para el cumplimiento de la orden podrá ser prorrogado con la autorización del juez de tutela de primera instancia sólo para evitar peligro a la vida y a la integridad física y el riesgo de fuga.

Tercero.- ORDENAR al Director Regional del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-Viejo Caldas, y al Comandante Departamental de Policía de Risaralda, dentro de la órbita de sus competencias, que informen por escrito al Juez Tercero de Familia de Pereira sobre el cumplimiento del presente fallo, autoridad judicial que podrá ordenar lo que considere procedente para proteger los derechos y no hacer ilusorio el efecto de un eventual

fallo a favor del solicitante de conformidad con el artículo 7 inciso 2 del Decreto 2591 de 1991.

Cuarto.- PREVENIR a la Dirección del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Reclusión de Mujeres Pereira, al Director Regional del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-Viejo Caldas, y al Comandante Departamental de Policía de Risaralda, para que, dentro de la órbita de sus competencias, en ningún caso vuelvan a incurrir en las omisiones que dieron mérito para conceder la tutela, y que, si procedieren de modo contrario, serán sancionadas de acuerdo con lo establecido en los artículo 52 y 53 del Decreto 2591 de 1991.

Quinto.- Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Ley 65 de 1993, artículo 112, inciso final: “La visita íntima será regulada por el reglamento general, según principios de higiene, seguridad y moral.”

2 Sentencia T-222 de 1993, M.P. Jorge Arango Mejía. (En esta ocasión la Corte se concedió la

tutela del derecho a la intimidad de un interno a quien se negaba la visita conyugal por estar recluido sólo transitoriamente en el respectivo establecimiento carcelario. Pese a que luego fuera trasladado y cesara con ello la vulneración de su derecho, la Corte tuteló el derecho fundamental del actor).

3 “ARTÍCULO 30. Requisitos para Obtener el Permiso de Visita Íntima. || 1. Solicitud escrita del interno al director del establecimiento en el cual indique el nombre, número de cédula de ciudadanía y domicilio del cónyuge o compañero(a) permanente visitante. || 2. Para personas sindicadas, autorización del juez o fiscal. En caso de que la visita íntima requiera de traslado de un interno a otro centro de reclusión donde se encuentre su cónyuge o compañero(a), se hará constar este permiso que concede la autoridad judicial. El director del establecimiento y el comandante de vigilancia dispondrán lo necesario para garantizar la seguridad en el traslado, siempre y cuando ello sea posible. || 3. Para personas condenadas, autorización del director regional. En caso de que se requiera traslado de un interno a otro centro de reclusión, el director regional podrá conceder este permiso, previo estudio de las circunstancias. El director del establecimiento y el comandante de vigilancia dispondrán lo necesario para garantizar la seguridad en el traslado. || 4. El director de cada establecimiento verificará el estado civil de casado(a) o la condición de compañero(a) permanente del visitante. || Cada establecimiento penitenciario y carcelario deberá establecer un registro con la información suministrada por el interno acerca de la identidad del visitante, a efectos de controlar que la visita se efectúe en todo caso por la persona autorizada.”

4 La Corte no entra a analizar este requisito puesto que es específicamente aplicable en el presente caso. Otras serían las consideraciones si la visita fuera entre personas que no son cónyuges ni compañeros permanentes.

5 Ley 65 de 1993, artículo 17 inciso 3: “El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario ejercerá la inspección y vigilancia de las cárceles de las entidades territoriales.”

6 Ley 65 de 1993, “ARTICULO 35-. Ejecución de la detención y de la pena. Son funcionarios competentes para hacer efectiva las providencias judiciales sobre privación de la libertad en los centros de reclusión, el Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, los directores regionales y los directores de los establecimientos enunciados en el Título II.”