

Sentencia T-758/03

ACCION DE TUTELA-Hecho consumado por haber transcurrido seis meses de prohibición de visitas a cárcel

ESTABLECIMIENTO CARCELARIO-Prohibición de visitas/DEBIDO PROCESO DE VISITANTES DE ESTABLECIMIENTO CARCELARIO-Violación

La autoridad carcelaria no garantizó a las accionantes de manera adecuada el derecho fundamental al debido proceso, ya que no fueron previamente escuchadas sobre su versión de los hechos, como tampoco se les informó directamente de la decisión y si contra ella procedían recursos; omisiones que en su momento causaron la vulneración del derecho fundamental invocado. A juicio de la Sala, es evidente que la autoridad carcelaria se precipitó en la adopción de las medidas a su cargo, pues tuvo que expedir dos actos administrativos por los mismos hechos, con el fin de ajustar a la ley su determinación, sin comunicar ninguno de ellos a las accionantes de manera formal; así mismo, pasó por alto que por los mismos hechos la Dirección Regional del INPEC ya había ordenado, a título de sanción, la suspensión de las visitas durante un fin de semana para todo el establecimiento carcelario.

Referencia: expediente T-737857

Acción de tutela instaurada por ALICIA BERROCAL LOPEZ Y OTRAS contra LA CARCEL DEL DISTRITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR.

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de agosto de dos mil tres (2003).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Jaime Araújo Rentería, Alvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión del fallo adoptado por el Juzgado 2 Laboral del Circuito de Valledupar, dentro de la acción de tutela instaurada por ALICIA BERROCAL LOPEZ, YENNIS ACONCHA ROBLES, EDILMA CACERES, ROSA GUTIERREZ MEJIA, AIDA MONTERO PALMERAS, ANA ROSA VASQUEZ Y ELIZABETH VIDES OSPINO contra la CARCEL DEL DISTRITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR.

I. ANTECEDENTES

1. Situación fáctica jurídica previa a la demanda de tutela.

Conforme obra en el expediente, 63 mujeres que se encontraban visitando a sus familiares en la Cárcel del Distrito Judicial de Valledupar el día 31 de diciembre de 2002, se habrían rehusado a salir una vez se venció el horario establecido para el efecto y solo lo hicieron el día 1 de enero de 2003 en horas de la mañana.

Por estos hechos y por calificarlos como una violación del régimen interno del establecimiento carcelario, el director del mismo expidió el día 2 de enero de 2003 la resolución No. 00011 mediante la cual canceló “de manera definitiva el ingreso al Centro Carcelario” de las personas que habían incurrido en la conducta descrita.

Por su parte, mediante escrito del día 15 de enero de 2003, los miembros de la Mesa de Trabajo de la Cárcel del Distrito Judicial de Valledupar, solicitaron a su director la revocatoria directa de la resolución referida, por considerarla contraria a la Constitución Política, así como la causa de un agravio injustificado a los internos y sus familias (C.C.A art. 69-1,3)

Mediante resolución No. 006 del día 13 de enero de 2003, a la que hacen mención los demandantes -pero de la que no obra prueba en el expediente- y según se refirió a ella el director encargado del establecimiento carcelario que contestó la demanda de tutela, se modificó la primera de las resoluciones proferidas -Resolución 0001 del día 2 de enero de 2003- en el sentido de indicar que la sanción de cancelar las visitas no sería de manera definitiva sino por un término no menor a seis meses.

2. Demanda de tutela

Las ciudadanas ALICIA BERROCAL LOPEZ, YENNIS ACONCHA ROBLES, EDILMA CACERES, ROSA GUTIERREZ MEJIA, AIDA MONTERO PALMERAS, ANA ROSA VASQUEZ Y ELIZABETH VIDES

OSPINO quienes fueron vinculadas a las decisiones administrativas referidas, presentaron, el día 12 de febrero de 2003, demanda de tutela ante el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Valledupar, por considerar que la actuación administrativa llevada a cabo por la entidad accionada, mediante la cual les fueron restringidas las visitas a sus familiares reclusos en la Cárcel del Distrito Judicial de Valledupar, vulnera sus derechos fundamentales al debido proceso, a la familia, así como los derechos de los niños.

En cuanto a los hechos que motivaron la decisión que las afecta, manifiestan que, “por tratarse de la fiesta de fin de año”, decidieron quedarse “de manera pacífica en el interior del penal” en compañía de sus familiares reclusos, “no sin que antes la Mesa de Trabajo de la Cárcel, hablara con el director del penal y con el comando de vigilancia, quienes aceptaron que saliéramos el día 1º. de Enero del 2003 (sic)”.

- En relación con el derecho fundamental al debido proceso invocado (C.P. art. 29), las accionantes manifiestan que resulta vulnerado como quiera que la entidad accionada no adelantó ningún tipo de actuación administrativa previa a la adopción de las decisiones controvertidas, como tampoco les fueron notificadas las resoluciones en las que se encontraban consignadas, de las cuales se enteraron en las visitas subsiguientes en las que se les prohibió la entrada al establecimiento carcelario, circunstancias por las que estiman que les ha sido negada la oportunidad de defenderse.

Así mismo, advierten que conforme al inciso 4 del artículo 112 del Código Penitenciario y Carcelario, la prohibición de nuevas visitas por la comisión de conductas indebidas debe hacerse “de acuerdo con la gravedad de la falta” lo que, en criterio de las accionantes, comporta la obligación del director del establecimiento carcelario de calificar previamente la supuesta infracción.

De otra parte, aseguran que la solicitud de revocatoria directa elevada por la Mesa de Trabajo de la cárcel no ha tenido respuesta alguna y que para poder obtener copia de la resolución mediante la cual les fue impuesta la sanción, “fue necesario la intervención de la Procuraduría Provincial, quien además solicitó al Director de la Cárcel, comunicarnos la decisión”.

Si bien reconocen haber quebrantado el reglamento interno del establecimiento carcelario, argumentan que desconocían la norma interna que supuestamente estaban vulnerando con

su conducta y, de cualquier modo, insisten en que la autoridad no les brindó las garantías constitucionales del debido proceso.

Como prueba de la vulneración alegada, ponen de presente, además, que por los mismos hechos la Dirección Regional del INPEC expidió el memorando 000010 del día 2 de enero de 2003, mediante el cual se ordenó sancionar con suspensión de visitas a todo el establecimiento carcelario durante los días 4, 5 y 6 de enero de 2003, de manera que, concluyen, las sanciones han sido múltiples y aún más drásticas que las previstas por el artículo 123 del Código Penitenciario y Carcelario para las faltas graves.

- En criterio de las accionantes, la prohibición de visitar a sus esposos, compañeros permanentes y familiares, también desconoce el derecho a la familia (C.P. art. 5 y 42) ya que, según lo expresan, se trata de una sanción “que lo que busca es destruir nuestra unidad familiar y la armonía de los hogares que conformamos con nuestros compañeros e hijos.” Así mismo, aseguran que la decisión controvertida afecta los derechos de los hijos de los internos a quienes se está separando de su familia y cuyas garantías, recalcan, deben prevalecer sobre los derechos de los demás. (C.P. art. 44)

Advierten que por la condición de internos de sus esposos y compañeros, son madres cabeza de familia que de acuerdo con la norma superior deben ser apoyadas de manera especial por el Estado según se dispone por la propia Constitución Política en su artículo 43.

Finalmente, exponen como pretensión principal que se ordene la revocatoria de la resolución mediante la cual se prohibió las visita de sus familiares por 6 meses.

3. Argumentos de defensa

En respuesta a la demanda de tutela, el director encargado de la Cárcel del Distrito Judicial de Valledupar, manifestó su oposición a las pretensiones de las accionantes con base en las consideraciones que a continuación se sintetizan.

En primer término, plantea la improcedencia de la acción de tutela por cuanto advierte que para controvertir el acto administrativo No. 0006 existen medios judiciales ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo -previo el agotamiento de la vía gubernativa- que no han sido ejercitados por las accionantes.

En cuanto a la actuación reprochada a la entidad que representa, explica sus antecedentes indicando que la Dirección Regional del INPEC, a través de memorando 003569, fechado el 12 de diciembre de 2002 (Folio 35), autorizó la visita en el centro carcelario para los días 24 y 31 de diciembre de 2002, supeditando la de esta última fecha al comportamiento observado en la primera de ellas. Indica que en el mismo sentido se expidieron los memorandos 003729 de 18 de diciembre y 003904 de 27 de diciembre de 2002 (Folios 32 y 30).

Informa que vencido el horario de visita el día 31 de diciembre de 2002, 63 mujeres se negaron a salir del establecimiento carcelario, “generando así una situación de difícil manejo, lo que conllevó a que el señor Inspector Jefe MUNEVAR PINZON GREGORIO, Director (E) del Establecimiento, convocara a una reunión de manera inmediata a los internos representantes de la Mesa de Trabajo y a un funcionario de la Procuraduría que sirviera como garante de la misma, haciendo presencia en el penal el doctor EDWAR PRADO GALINDO, reunión en la que también estuvo presente el señor Director de la Penitenciaría Nacional de Valledupar, doctor MARINO MORENO ARIAS, el cual se intentó concertar con los representantes de los internos, para que por su intermedio se lograra convencer a esas visitantes para que abandonaran el Establecimiento, resultado infructuosa esa intención, por lo que se les advirtió como última medida que en el evento de negarse definitivamente a salir, incumpliendo el horario acordado para esa visita, se estarían exponiendo a que durante un término no menor a seis meses se les prohibiera la entrada a visitar a sus familiares, toda vez que no se podía permitir la violación flagrante y grosera por parte de ellas, al régimen de las visitas, porque es bien sabido que en ningún establecimiento carcelario del país se permite que personas ajenas a los reclusos y a los empleados del Instituto permanezcan durante las horas nocturnas en los mismos.”

Señala que las decisiones controvertidas por las accionantes estuvieron sustentadas en los incisos 4 y 5 del artículo 112 del Código Penitenciario y Carcelario -Ley 65 de 1993- que permiten, “en el peor de los casos”, cancelar definitivamente las visitas. Al respecto, aclara que si bien a las personas afectadas con la decisión no se les ha sorprendido incurriendo en conductas que permitan la cancelación definitiva de las visitas, tal como se dispuso en la primera de las resoluciones -de conformidad con lo ordenado por la Dirección Regional del INPEC-, su comportamiento quebrantó el régimen interno del establecimiento carcelario; en consecuencia, indica, la decisión adoptada inicialmente fue revocada y, en su lugar, expedido

un nuevo acto administrativo en el que se reconsideró la medida en el sentido de disponer la prohibición a las visitas pero por un término no inferior a seis (6) meses, “decisión que está completamente ajustada a la ley”.

Así las cosas, sostiene que la medida adoptada “no es caprichosa ni arbitraria, ni salida del contexto legal, porque precisamente es la Ley la que autoriza a los Directores de los Establecimientos tomar las medidas necesarias a fin de mantener la disciplina, el orden, la tranquilidad y la disciplina en los centros de reclusión. Desconocer esto es dejar sin herramientas a la misión administrativa encomendada al INPEC:”

En cuanto a la alegada vulneración del derecho a la unidad familiar, asegura que las responsables de apartar por un tiempo la posibilidad de encontrarse con sus familiares son justamente las mujeres que quebrantaron el régimen interno y no la institución que representa. Concluye haciendo referencia a la sentencia C-394 de 1995 en la que se resaltó la importancia de regular y vigilar el régimen de visitas en los establecimientos carcelarios, y solicita al juez de tutela dejar en firme la decisión contenida en la resolución 0006 “por medio de la cual se suspendió la visita por un término de seis meses a las 63 mujeres que se negaron a salir el 31 de diciembre.”

4. Decisiones judiciales objeto de revisión

El Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Valledupar, mediante fallo del 27 de febrero de 2003, decidió negar el amparo solicitado por considerar que la acción de tutela es un mecanismo residual que no puede ser utilizado para reemplazar los procedimientos ordinarios, tal como en su criterio lo pretenden las accionantes en el caso presente.

Para el juez de tutela de instancia, de las pruebas “se induce que la dirección de la cárcel del distrito judicial de Valledupar, estaba garantizando los derechos fundamentales de los internos, por ello consintió la visita que se llevó a cabo el día treinta y uno (31) de diciembre de dos mil dos (2002); pero era obligación correlativa de los visitantes, acatar la normatividad penal, lo cual incumplieron, so pretexto de peticiones realizadas ante las mesas de trabajo y dirección del establecimiento carcelario, punto que no aparece demostrado en el proceso.”

Explica que en un establecimiento carcelario deben existir normas para el ingreso y salida de

visitantes, pues de lo contrario “no reinaría el orden, sino la anarquía total”; de manera que una vulneración a este régimen , como en la que han incurrido las demandantes, justifica, en criterio del juez, una sanción que fue conocida por las accionantes en tanto ellas mismas la identifican con el número respectivo en su demanda de tutela, razón por la que concluye que han sido notificadas y pueden interponer en contra de ella los recursos administrativos o los mecanismos de control jurisdiccional ante lo contencioso administrativo.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional, a través de esta Sala, es competente para revisar la anterior providencia proferida por el juez de tutela, dentro del proceso de la referencia, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241, numeral 9o. de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 al 36 del Decreto 2591 de 1991 y, en cumplimiento del auto de fecha 9 de mayo de 2003, proferido por la Sala de Selección Número Cinco de ésta Corporación.

2. Materia sometida a revisión. Hecho consumado estando en curso el trámite ante esta Corporación.

2.1 De acuerdo con las pruebas que obran en el expediente, el Director (E) del la Cárcel del Distrito Judicial de Valledupar, expidió la resolución No. 001 del 2 de enero de 2003, mediante la cual prohibió de manera definitiva las visitas a un grupo de 63 mujeres que el día 31 de diciembre de 2002, argumentando haber concertado con las directivas del establecimiento carcelario su conducta, no abandonaron el mismo una vez culminado el horario de visitas previsto para ese día, y solo lo hicieron el día siguiente en horas de la mañana.

Según se expresa por las partes, en resolución posterior la entidad accionada modificó los términos de su decisión en el sentido de dejar en firme la prohibición de las visitas al grupo de mujeres que había infringido el régimen de las mismas, pero ya no de manera definitiva sino por un término de seis meses. Ahora bien, a juicio de las accionantes la decisión vulnera sus derechos fundamentales al debido proceso, a la familia, el derecho de los niños cuyos familiares se encuentran reclusos y desconoce la protección especial debida por el Estado

en su condición de madres cabeza de familia (C.P., arts. 5, 29,42, 43 y 44.)

Por su parte, la entidad accionada sostiene no haber vulnerado con la decisión controvertida ninguno de los derechos invocados por las accionantes y plantea la improcedencia del amparo como quiera que, afirma, ellas cuentan con mecanismos ordinarios para controvertir la legalidad de la resolución mediante la cual se tomó la medida por el incumplimiento del régimen de visitas en que incurrieron con su conducta y de la que son las únicas responsables; así mismo, asegura que la decisión se ajusta plenamente a lo dispuesto por el Código Penitenciario y Carcelario.

“En virtud de lo anterior, la eficacia de la acción de tutela radica en el deber que tiene el juez, en caso de encontrar amenazado o vulnerado un derecho alegado, de impartir una orden de inmediato cumplimiento orientada a la defensa actual y cierta del derecho que se aduce.”³

En efecto, entre las causales de improcedencia de la acción de tutela el numeral 4 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, dispone: “Cuando sea evidente que la violación del derecho originó un daño consumado, salvo cuando continúe la acción u omisión violatoria del derecho.”

Sin embargo, cuando el supuesto de hecho que motiva la solicitud de amparo se ha agotado o consumado estando en curso el proceso de revisión ante esta Corporación, se hace necesario establecer si en el trámite de la tutela ante los jueces de instancia ha debido concederse el amparo de los derechos fundamentales invocados y, sí existiendo mérito así no se hubiere dispuesto, la Sala de Revisión, de conformidad con la jurisprudencia reciente, procederá a revocar los fallos objeto de examen y conceder la tutela, sin importar que no proceda a impartir orden alguna. Así mismo, deberá verificar si continúan los efectos de la acción u omisión alegada como vulneratoria del derecho.

“Por lo tanto, el fallo de segunda instancia acorde a las pruebas y situaciones obrantes en el expediente para esa oportunidad ha debido proteger los derechos del actor que efectivamente estaban siendo vulnerados, razón por la cual se procederá a revocar el fallo de segunda instancia. No se impartirá orden alguna para restablecer los derechos del actor, sólo por cuanto de las pruebas solicitadas por esta Corporación se infiere que la vulneración de los derechos del actor ha cesado al superarse el hecho que dio origen a la presente acción de

tutela. De impartirse alguna orden, esta no tendría efecto...".4

Así las cosas, en el caso sometido a examen cabe establecer si el juez de tutela de instancia ha debido conceder el amparo, ya que mientras el asunto estuvo bajo su conocimiento, las accionantes se encontraban soportando los efectos de la resolución controvertida.

3. Precedente relacionado con las sanciones a las personas que incumplen el régimen de visitas en los establecimientos carcelarios.

En el caso sometido a examen vale aclarar que a la Sala de Revisión no le corresponde evaluar si la autoridad carcelaria tenía o no razones suficientes para restringir las visitas, pues es ella misma, de acuerdo con los elementos de juicio con los que cuenta, la que tiene la competencia de calificar las circunstancias de hecho que motivaron la adopción de la medida.⁵ No obstante, al respecto la entidad accionada manifestó en la contestación de la demanda de tutela que la decisión de suspender las visitas por un término de seis (6) meses se fundamentó en el inciso 4 del artículo 112 del Código Penitenciario y Carcelario -Ley 65 de 1993- Esta norma en sus apartes pertinentes expresa:

ARTÍCULO 112. Régimen de Visitas. Los sindicatos tienen derecho a recibir visitas, autorizadas por fiscales y jueces competentes, de sus familiares y amigos, sometiéndose a las normas de seguridad y disciplina establecidas en el respectivo centro de reclusión. El horario, las condiciones, la frecuencia y las modalidades en que se lleven a cabo las visitas serán reguladas por el régimen interno de cada establecimiento de reclusión, según las distintas categorías de dichos centros y del mayor o menor grado de seguridad de los mismos.

(...)

Los visitantes que observen conductas indebidas en el interior del establecimiento o que contravengan las normas del régimen interno serán expulsados del establecimiento y se les prohibirán nuevas visitas, de acuerdo con la gravedad de la falta teniendo en cuenta el reglamento interno del centro carcelario.

En cuanto al procedimiento observado para la imposición de la medida, la entidad accionada explicó los antecedentes que permitieron llevar a cabo las visitas en el día señalado y la

forma como, una vez se venció el horario previsto para el efecto sin que las accionantes abandonaran el establecimiento carcelario, realizó una reunión con la Mesa de Trabajo del mismo sin que fuera posible persuadir a las infractoras de que se retiraran. Así las cosas, la Sala debe establecer, entonces, si el mencionado proceder fue suficiente para garantizar el debido proceso a las accionantes, de acuerdo con las pautas jurisprudenciales fijadas por esta Corporación.

“... cuando la administración aplica una norma legal, que al mismo tiempo limita un derecho, la decisión correspondiente debe ser no sólo producto de un procedimiento, por sumario que éste sea, sino que la persona afectada, sea informada de la determinación, pues se trata de un acto administrativo. De lo contrario, estaríamos frente a un poder absoluto por parte de la administración y, probablemente, dentro del campo de la arbitrariedad. Asuntos que en numerosas oportunidades ha señalado la Corte no corresponden al Estado de derecho.

Además, en aras del bien general que se pretende proteger, la seguridad en los establecimientos carcelarios, no es posible pasar por encima de los derechos de las personas. Corresponde a las autoridades competentes armonizar estos dos asuntos, para no poner en peligro las medidas de seguridad en los establecimientos carcelarios, ni vulnerar los derechos fundamentales de los visitantes. Pero ninguno de estos dos bienes puede primar sobre el otro.”⁶ (Subrayas fuera de texto)

De acuerdo con lo anterior, la autoridad carcelaria no garantizó a las accionantes de manera adecuada el derecho fundamental al debido proceso, ya que no fueron previamente escuchadas sobre su versión de los hechos, como tampoco se les informó directamente de la decisión y si contra ella procedían recursos; omisiones que en su momento causaron la vulneración del derecho fundamental invocado. A juicio de la Sala, es evidente que la autoridad carcelaria se precipitó en la adopción de las medidas a su cargo, pues tuvo que expedir dos actos administrativos por los mismos hechos, con el fin de ajustar a la ley su determinación, sin comunicar ninguno de ellos a las accionantes de manera formal; así mismo, pasó por alto que por los mismos hechos la Dirección Regional del INPEC ya había ordenado, a título de sanción, la suspensión de las visitas durante un fin de semana para todo el establecimiento carcelario.

En estas condiciones, la voluntad de la administración se ha expresado de manera equívoca

y sin la observancia de las garantías constitucionales a favor de las personas afectadas con la decisión y, por esa circunstancia, el juez de tutela de instancia tenía la obligación de restablecer los derechos vulnerados por esta circunstancia.

4. Conclusión

Con base en lo expuesto, la Sala de Revisión habrá de revocar el fallo de tutela proferido por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Valledupar y, en su lugar, concederá el amparo del derecho fundamental al debido proceso de las accionantes, absteniéndose de impartir orden alguna en tanto la sanción dispuesta por el acto administrativo controvertido, originó un daño consumado al momento de proferir la presente providencia (Decreto 2591 de 1991, artículo 6 numeral 4)

III. DECISION

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR la sentencia de tutela proferida por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Valledupar, mediante la cual se denegó la tutela de la referencia.

Segundo.- En su lugar CONCEDER el amparo del derecho fundamental al debido proceso de las accionantes. Con base en los argumentos expuestos, abstenerse de impartir orden alguna, como quiera que la sanción dispuesta por el acto administrativo controvertido, originó un daño consumado al momento de proferir la presente providencia.

Tercero.- Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1.991.

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

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado Ponente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Folio 7 del expediente.

2 Folio 16 del expediente

4 Sentencia T-347 de 2002

5 Cfr- Sentencia

6 Sentencia T-359 de 1997