

Sentencia T-979/00

DERECHO DE PETICION-Núcleo esencial/DERECHO DE PETICION-Pronta resolución

ACTO ADMINISTRATIVO DISCRECIONAL-No implica arbitrariedad

La existencia de un acto administrativo discrecional no es razón suficiente para desvirtuar una posible vulneración del derecho a la igualdad. Al respecto, debe recordar la Corte, que los actos administrativos discrecionales en modo alguno implican arbitrariedad, ya que requieren necesariamente de una expedita motivación a fin de determinar las razones por las cuales la Administración apoya uno u otro resultado. Esa expresión de la Administración, además, está sujeta a controles administrativos y jurisdiccionales, y permite en consecuencia el ejercicio del derecho de defensa de las personas involucradas en la decisión.

DERECHO DE PETICION-Respuesta de fondo a internos sobre permiso de setenta y dos horas

Referencia: expediente T-307316; T-308851 y

T-308390

Accionante: Alexander Galvis Ceballos y otros

Accionado: Instituto Nacional Penitenciario INPEC,

Centro Carcelario "Bellavista".

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Santa Fe de Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de julio de dos mil (2000).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados doctores Fabio Morón Díaz, Vladimiro Naranjo Mesa y Alejandro Martínez Caballero, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro de las acciones de tutela N° T-307316; T-308851 y T-308390 promovidas por tres personas privadas de la libertad en la ciudad de Medellín, contra el Instituto Nacional Penitenciario INPEC, Centro Carcelario "Bellavista".

Hechos

Los señores Alexander Galvis Ceballos, Jhon Fredy Castrillón Rojo y Guillelver Antonio Muñetón, presentaron acción de tutela en contra del Instituto Penitenciario y Carcelario - INPEC- Centro carcelario "Bellavista", del Distrito Judicial de Medellín, en donde se encuentran actualmente reclusos, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la igualdad, al "incumplimiento de la ley por parte de los funcionarios públicos, e información", durante el trámite del Beneficio Administrativo - Permiso Especial de Salida

hasta de 72 horas -, regulado en la ley 65 de 1993 y Decreto reglamentarios No 1542 de 1997 y 232 de 1998. Con el objeto de fundamentar su posición, los demandantes presentaron los siguientes hechos:

* Los actores, se encuentran privados de la libertad en el Centro Carcelario "Bellavista", del Distrito Judicial de Medellín.

- En la segunda mitad de 1999, - julio de 1999, octubre de 1999 y agosto de 1999 respectivamente -, los actores presentaron por escrito peticiones dirigidas al Director del Centro Penitenciario "Bellavista" a fin de que les fuera concedido el Beneficio Administrativo - Permiso especial de 72 horas -, regulado por la ley 63/93.

- En los meses siguientes, - octubre, noviembre y octubre de 1999, respectivamente -, se procedió a la toma de la reseña dactilar y fotográfica de cada uno de los accionantes. Desde entonces, hasta la fecha de presentación de la tutela (febrero de 2000), no se ha producido o notificado acto alguno de dicho trámite, circunstancia que los demandantes consideran contraria a sus derechos, más aún, cuando internos que por la misma fecha presentaron la petición, ya vienen gozando de ese beneficio administrativo.

- Consideran en consecuencia que la dilación en el trámite administrativo y la falta de notificación oportuna del mismo, son las razones que les permiten incoar el presente trámite. Por tal motivo, solicitan que de encontrarse reunidos los requisitos de ley se les conceda el disfrute del beneficio administrativo del permiso especial de salida por 72 horas, anteriormente señalado.

Intervención del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Cárcel del Distrito Judicial de Medellín.

Los ciudadanos Gilberto Antonio Díaz Serna, Director de la Cárcel accionada y Claudia Liliana Uribe, Asesora Jurídica, intervinieron en el proceso respecto de cada uno de los accionantes, poniendo de presente, en el mes de febrero del año en curso, las siguientes consideraciones: i) En los tres casos se encontró que los solicitantes sí habían presentado la solicitud del beneficio especial en los meses de 1999, por ellos indicados. ii) Que según el artículo 147 de la Ley 65/93 y el Decreto 232 de 1998, en efecto, "el director podrá conceder permiso de 72 horas a los condenados y sindicados, que el proceso se encuentre en casación", que reúnan los siguientes requisitos: a) Estar en la fase de mediana seguridad. b) Haber descontado una tercera parte de la pena impuesta; c) No tener requerimientos de ninguna autoridad judicial. d) No registrar fuga ni tentativa de ella, durante el desarrollo del proceso no la ejecución de la sentencia condenatoria. e) Haber trabajado, estudiado o enseñado durante la reclusión y observado buena conducta, certificada por el Consejo de Disciplina. iii) En el caso de Alexander Galvis Ceballos, si bien ya cumple algunos de los requisitos exigidos, aún no ha sido calificado por el grupo de Evaluación y Tratamiento, requisito indispensable para conocer el grado de resocialización del interno. Así mismo, el INPEC está a la espera de un informe de la oficina de régimen disciplinario del centro carcelario a fin de que se señale si existen procesos pendientes en su contra. Una vez se llenen tales requisitos se dará cumplimiento a lo solicitado. iv) En el caso de Jhon Fredy Castrillón, si bien igualmente ya

reúne gran parte de los requisitos exigidos, tampoco ha sido calificado por el grupo de evaluación y tratamiento, ni se cuenta con el informe de régimen disciplinario del centro carcelario en mención, a fin de establecer si presenta procesos pendientes, de conformidad con las exigencias de la norma. v) Con respecto a Guillelver Antonio Muñetón, en octubre de 1999, a un mes aproximadamente de la presentación de su petición, el INPEC le notificó por parte de la Asesoría Jurídica, que su solicitud de permiso de 72 horas había sido recibida y se encontraba en trámite. Así mismo, alega el INPEC que solo hasta el mes de enero del año en curso el D.A.S. les suministró la información sobre antecedentes y, finalmente, que el accionante no ha sido valorado aún por el grupo de evaluación y tratamiento, requisito necesario para viabilizar el permiso de salida correspondiente.

Pruebas

Dentro de las pruebas que se encuentran en los expedientes, aparecen principalmente algunas copias de las sentencias condenatorias en cada caso concreto, y de los formatos de solicitud del beneficio administrativo de 72 horas de salida.

Sentencias objeto de Revisión.

T-307316.

1. Corresponde el conocimiento en el caso de Alexander Galvis, al Juzgado Tercero Penal Municipal de Bello, Antioquia, quien mediante providencia del 25 de febrero de 2000 denegó la tutela de la referencia.

En efecto, en opinión del juez de instancia, era necesario negar el amparo solicitado, por cuanto el funcionario competente dentro de las posibilidades técnicas que posee, le está dando a la solicitud de 72 horas, el trámite administrativo que le corresponde. Además, considera que con las diligencias de dactiloscopia y fotografía, tácitamente el accionante se encontraba enterado de que su solicitud estaba en trámite, motivo por el cual no considera vulnerado el derecho de petición. Igualmente, estima que la mora con respecto a la decisión de fondo por parte de la institución accionada, no se debe tanto al Director de la Cárcel, sino a las otras dependencias oficiales con las que se debe cruzar la información. En lo concerniente al derecho a la igualdad, estima el fallador que es facultativo de la Dirección de la Cárcel conceder o negar el beneficio administrativo solicitado; por lo tanto, no es un imperativo legal sino que es un acto administrativo discrecional, de lo que se desprende que la decisión depende de la satisfacción de las expectativas normativas específicas, de manera tal que el interno no puede reclamar trato igual al de los demás condenados.

T-308390

2. El Juzgado Segundo Civil Municipal de Bello, Antioquia, denegó así mismo la tutela en el caso de Jhon Fredy Castrillón, porque “el despacho estima que aunque hay una demora presuntamente justificada en la concesión de dicho permiso especial por parte de la accionada, dicho hecho o acto no amerita pregonar una violación o amenaza del derecho fundamental a la igualdad...”. Sin embargo, si bien no se concede la tutela, el juez de instancia determinó en el numeral segundo de la providencia proferida el 21 de febrero de 2000, lo siguiente:

“No obstante la decisión adoptada en el numeral primero de este acápite, se ordena al señor Director (a) de dicho centro, tomar las medidas pertinentes, para que se satisfagan los requisitos administrativos faltantes y pueda el interno Jhon Fredy Castrillon Rojo, entrar a disfrutar el permiso especial de salida por 72, con base en lo expuesto en esta sentencia.”

T-308851

3. Conoció en primera instancia en el caso de la referencia, el Juzgado Tercero Penal Municipal de Bello, Antioquia, quien mediante providencia del 3 de marzo de dos mil, denegó la tutela de la referencia. A juicio del a quo, el funcionario competente, dentro de las posibilidades técnicas, le está dando a la solicitud de permiso de 72 horas, el trámite administrativo que le corresponde. A demás de la reseña dactiloscópica y fotográfica, “se desprende por lo menos tácitamente” que al demandante “se le ha enterado de que su solicitud está en trámite ...”. Fuera de lo anterior, la mora en tomar una bien fundada decisión de fondo no se debe tanto al Director de la cárcel, sino a otras dependencias oficiales con las cuales debe cruzar información. De manera que su solicitud se encuentra en curso y no se ha violado su derecho de petición.

En cuanto al derecho a la igualdad, estima el fallador que es facultativo de la Dirección de la Cárcel conceder o negar el beneficio administrativo solicitado; por lo tanto, no es un imperativo legal sino que es un acto administrativo discrecional, de lo que se desprende que la decisión depende de la satisfacción de las expectativas normativas específicas, de manera tal que el interno no puede reclamar trato igual al de los demás condenados.

4. No existiendo impugnación por parte de ninguno de los demandantes, los presentes expedientes fueron enviados a la Corte Constitucional, para su eventual revisión.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia.

En mérito de lo expuesto, esta Corte es competente para revisar el presente fallo de tutela, de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional y el Decreto 2591 de 1991.

Fundamentos Jurídicos.

Reiteración de Jurisprudencia relacionada con el tema de

Del derecho de petición.

1- Tal y como lo ha precisado en múltiples ocasiones la jurisprudencia constitucional¹, existen algunos parámetros que permiten de manera general determinar el contenido y el alcances del derecho de petición. En efecto, entre otras cosas podemos señalar que:

a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.

c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado y 3. Debe ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.

e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.

f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente.

g) En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad, la complejidad de la solicitud o la existencia de un término especial fijado en la ley para resolver de una específica solicitud.

h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición.

i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994.

2- Así las cosas, en el caso que nos ocupa, nos encontramos ante la aparente omisión por parte de la Dirección de la Cárcel de "Bellavista", de dar una respuesta oportuna a los peticionarios respecto de la solicitud del beneficio de salida por 72 horas; además, consideran que se les ha violado el derecho a la igualdad, porque ese beneficio sí le ha sido concedido a otros reclusos que presentaron su solicitud en fechas parecidas y a ellos no.

En lo concerniente al derecho a la igualdad, reconoce la Sala que tal derecho implica la posibilidad de recibir un trato igual entre personas, sin discriminación alguna por razones de edad, sexo, raza, etc., salvo que existan fundamentos razonables constitucionalmente, que justifiquen de manera precisa un trato diferente entre personas.

Para el caso objeto de este análisis, es evidente que la decisión de conceder o no el beneficio administrativo del permiso de salida por 72 horas, en virtud de la ley, es un acto discrecional del Director del Centro Carcelario, quien, tomando en consideración los requisitos normativos que señala la disposición legal, puede otorgar el permiso o denegarlo. Tal apreciación, se infiere claramente del artículo 147 de la ley 65 de 1993, que consagra una potestad en cabeza del Director del centro carcelario y no una obligación, al señalar que "La Dirección.... podrá conceder permiso" en los términos ya precisados en el acervo probatorio.

Sin embargo, y contrariamente a lo afirmado por algunos de los jueces de instancia en su oportunidad, la existencia de un acto administrativo discrecional no es razón suficiente para desvirtuar una posible vulneración del derecho a la igualdad. Al respecto, debe recordar la Corte, que los actos administrativos discrecionales en modo alguno implican arbitrariedad, ya que requieren necesariamente de una expedita motivación a fin de determinar las razones por las cuales la Administración apoya uno u otro resultado. Esa expresión de la Administración, además, está sujeta a controles administrativos y jurisdiccionales, y permite en consecuencia el ejercicio del derecho de defensa de las personas involucradas en la decisión. Así, esa definición por parte del funcionario, en cada caso concreto, puede eventualmente evaluarse para determinar si existe o no una vulneración de derechos fundamentales, incluso respecto del derecho a la igualdad, según el caso concreto.

3-. Partiendo de esta precisión, puede concluir la Sala que en esta oportunidad, no existen pruebas que permitan determinar que el tratamiento que se le ha dado a los actores ha sido diferente al dado a otros reclusos, - sea en el trámite o en la decisión final -, en especial, porque existen factores objetivos que llevan a establecer que en el caso de los accionantes, todavía se deben allegar algunos de los requisitos que exige la norma para que sea concedido el permiso, por factores aparentemente externos. De esta forma en cuanto al trámite, no hay criterios de evaluación que permitan llegar a la conclusión de que se ha vulnerado la igualdad de los accionantes; tampoco se puede predicar una violación semejante respecto a decisión alguna de la administración, sea discrecional o no, por cuanto no existe pronunciamiento administrativo aún. De allí que para la Sala, el motivo real de inconformidad de los accionantes radique principalmente en la ausencia de respuesta oportuna por parte de la Administración.

4- Así, para esta Corporación, tal y como se ha señalado jurisprudencialmente² y como se expresó inicialmente en esta sentencia, el núcleo esencial del derecho fundamental de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión planteada en la solicitud. De ahí que la respuesta deba cumplir los requisitos de: i) oportunidad ii) Deba existir resolución de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado y iii) Deba darse a conocer al peticionario. Por lo tanto, si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición, tal y como se ha dicho hasta el momento. Ahora bien, en lo concerniente a la oportunidad de la respuesta, como se dijo,

por regla general, se acude al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término es determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad, la complejidad de la solicitud o la existencia de un término especial fijado en la ley para resolver de una específica solicitud.

5- Así pues, reconoce la Corte que la evaluación de un permiso administrativo de salida por 72 horas, necesariamente implica un trámite complejo, en la medida en que la misma norma exige una multiplicidad de requisitos y una evaluación de las condiciones personales del individuo, a fin de establecer si se hace acreedor o no a esa específica prerrogativa. Por ende, es razonable que en este caso concreto el término requerido por la Administración para dar una respuesta de fondo a los accionantes, supere los 15 días que por regla general se exigen para contestar una petición. Sin embargo, independientemente de esa realidad, sí resulta desproporcionado para ésta Corporación, que en el curso de seis meses no sólo no se haya procedido a una decisión de fondo, sino que ni siquiera se le haya informado a los accionantes del estado del trámite y de la fecha tentativa de decisión final. En consecuencia, la Sala no comparte la opinión de los jueces de instancia en el sentido de considerar que se ha dado una información “presunta” o tácita a los accionantes.

Es más, a pesar de que del acervo probatorio resulta claro que al señor Guillelver Muñetón sí se le dio, en octubre de 1999, una respuesta señalando que su solicitud estaba en trámite, tal contestación en todo caso resulta ser insuficiente e incompleta en la medida en que no especifica la fecha en que se le dará la respuesta a su solicitud ni las razones de la ausencia de decisión de fondo. Debe recordarse al respecto, que una respuesta de fondo es una resolución material de lo planteado, por lo que “no se admiten en principio respuestas evasivas, o la simple afirmación de que el asunto se encuentra “en trámite”, pues ello no se considera una respuesta”³. En efecto, las respuestas aparentes, “ en realidad no niegan ni conceden lo pedido, desorientan al peticionario y le impiden una mínima certidumbre acerca de la conducta que debe observar frente a la administración y respecto de sus propias necesidades o inquietudes: no puede hacer efectiva su pretensión, pero tampoco tiene la seguridad de que ella sea fallida”⁴.

III. DECISION

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

RESUELVE

PRIMERO : REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Tercero Penal Municipal de Bello del 25 de febrero de dos mil, en la tutela de Alexander Galvis Ceballos contra el INPEC Centro Carcelario “Bellavista”, y en su defecto TUTELAR el derecho de petición del accionante, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO : REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Civil Municipal de Bello del 6 de marzo de dos mil, en la tutela de Jhon Fredy Castrillon Rojo contra el INPEC Centro

Carcelario “Bellavista”, y en su defecto TUTELAR el derecho de petición del accionante, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

TERCERO: REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Tercero Penal Municipal de Bello del tres de marzo de dos mil, en la tutela de Guillelver Antonio Muñetón contra el INPEC Centro Carcelario “Bellavista”, y en su defecto TUTELAR el derecho de petición del accionante, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

CUARTO: En consecuencia, ORDENAR al INPEC Centro Carcelario “Bellavista”, que en el término cinco (5) días contados a partir de la notificación de la sentencia, que, si no se ha hecho ya, en cada uno de los casos arriba enunciados se de respuesta de fondo a la petición de los accionantes en lo concerniente al beneficio administrativo por ellos solicitado.

QUINTO: Para los efectos del artículo 36 del decreto 2591 de 1991, el juez de origen hará las notificaciones y tomará las medidas conducentes para el cumplimiento de esta sentencia.

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

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Ver recientemente la sentencia T-377 de 2000. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

2 Pueden consultarse las sentencias T-12 de 1992, T-419 de 1992, T-172 de 1993, T-306 de 1993, T-335 de 1993, T-571 de 1993, T-279 de 1994, T-414 de 1995, T-529 de 1995, T-604 de 1995, T-614 de 1995, SU-166 de 1999, T-307 de 1999, entre muchas otras.

3 Sentencia T-165 de 1997. M.P. José Gregorio Hernández Galindo

4 Sentencia T-206 de 1997. M.P. José Gregorio Hernández Galindo