

C-184-98

Sentencia C-184/98

COLONIAS AGRICOLAS-Constitucionalidad

No existe razón que haga pensar que las normas en los apartes acusados violan el ordenamiento constitucional estableciendo tratos preferenciales o penas ilegales entre los condenados; bien porque de lo que tratan las normas comentadas es de un lugar de reclusión -y no de una sanción-, instituido para procurar los loables fines de prevención, corrección y resocialización de ciertas personas de acuerdo con sus capacidades o condiciones; bien porque en todos los casos, la internación en las colonias también debe ser el resultado de un proceso en que tienen que aplicarse los principios de legalidad, y respeto a la dignidad humana que orientan el juicio penal, y las garantías de igualdad y trato considerado que sustentan el sistema carcelario.

ESPACIO PENITENCIARIO-Demarcación de terrenos

La demarcación a que hace referencia el precepto normativo, constituye una disposición legal cuyo objetivo principal es el de garantizar ciertas condiciones mínimas de seguridad en las zonas aledañas a los centros penitenciarios, todo en aras de la conservación del orden público. La referida demarcación no constituye una violación de la garantía constitucional a la propiedad o de cualquier otro derecho real reconocido por las leyes.

GUARDIA PENITENCIARIO-Deber de evitar conversaciones

No puede entenderse que la norma prohíba la libertad de expresión en general, viole indiscriminadamente el derecho a la intimidad, o autorice a los guardianes para censurar arbitrariamente las manifestaciones de los internos. Simplemente los inviste con la autoridad necesaria para prever actos que atenten contra el régimen carcelario y el cabal cumplimiento de la pena, llamando la atención sobre conductas potencialmente peligrosas y que pueden constituirse en el germen de una infracción del estatuto penitenciario. Entendida así, la restricción resulta proporcionada, incluso necesaria - parece redundante decirlo -, pues nada más saludable para la seguridad carcelaria que la supervisión y control de las relaciones de la población carcelaria que sale del penal a trabajar con personal extraño.

GUARDIA PENITENCIARIO-Responsabilidad por negligencia

El contenido de la disposición ahora estudiada, es la descripción de una omisión. La responsabilidad que se predica de los guardianes surge del incumplimiento del deber de vigilancia que la ley impone. El precepto hace derivar dicha responsabilidad de la inadecuada custodia que se ejerce sobre los reclusos, esto es, de la negligencia en el ejercicio de un deber que como consecuencia permite que los detenidos causen daño a los bienes o instalaciones de la institución. El origen del reproche estatal está claramente señalado en la norma al referirse “a las fallas en el servicio de vigilancia” y la base de la imputabilidad se precisa cuando tal imputación se hace a título de “dolo o culpa”. No es cierto que la disposición consagre una modalidad de responsabilidad objetiva. Debe recordarse que el fundamento del reproche legal al formular el juicio de responsabilidad descansa sobre las nociones de imputabilidad y culpabilidad, es decir, de la posibilidad de atribuir o asignar la responsabilidad no de manera caprichosa y arbitraria, o por la sola ocurrencia de un hecho, sino con base en la apreciación de la conducta humana, del proceder e intención de las personas. De ahí que la referencia que hace la norma demandada al dolo o culpa como títulos de imputabilidad de la acción sancionada sea de capital importancia, pues se constituyen en la guía de las autoridades judiciales al evaluar los comportamientos. Dicho sea de paso, que la referencia a la autoridad competente para decidir los juicios de responsabilidad que trae el artículo 46 de la ley 65 de 1993, es garantía para los imputados del debido proceso que se debe aplicar para poder imponer las sanciones correspondientes.

INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO-A la Dirección General le corresponde determinar estudios en cárceles

Resulta infundado afirmar que la disposición demandada viole competencias propias de otras entidades, interfiriendo por esta vía con la estructura estatal señalada en la Constitución. Debe tenerse en cuenta que la actividad desarrollada por el Estado en sus múltiples manifestaciones es altamente compleja, y exige, con el propósito de lograr los objetivos que se ha trazado, del apoyo de múltiples entidades (públicas y privadas), que en razón al conocimiento y manejo que tienen de muchos campos de la actividad estatal se convierten en inmejorables colaboradores del gobierno central. Las leyes entonces, se entrelazan delicadamente para colaborar, cada una desde el ámbito de su competencia, con fines generales constitucionalmente impulsados. Es legítimo y deseable que en un caso como el

estudiado, en el que se pretende prestar el servicio de educación en los centros de reclusión de la mejor manera posible, como parte de un sistema de rehabilitación carcelaria eficaz, el Gobierno apele a la experiencia y consejo de la entidad encargada de la administración y control de estos establecimientos -el INPEC-, para determinar los estudios que deban organizarse en cada centro de reclusión con la intención de que sean válidos para la redención de la pena. No sobra advertir, que todos los programas de educación superior que se ofrezcan en los centros carcelarios deben ser -además-, previamente autorizados por el ICFES y cumplir con los señalamientos de la Ley General de Educación.

LIBERTAD DEL INTERNO

No se está en frente de un precepto arbitrariamente establecido, ni de vigencia ordinaria, porque su aplicación se origina en las graves circunstancias que amenazan el orden interno de la institución. Su empleo no puede ser injustificado por cuanto siempre debe existir una motivación que aconseje la limitación del derecho a la información. Es además, un recurso temporal pues, desaparecidos los hechos que alteraron el orden del plantel, deberán restablecerse las libertades que de manera preventiva se suspendieron. Así entendida, se trata de una norma constitucional.

ESTABLECIMIENTO CARCELARIO-Material pornográfico

Resulta extraño que la ley pretenda limitar actividades que dependen de la libre opción de cada individuo, es decir, del ejercicio de sus gustos y aficiones, y de las cuales no se deriva perjuicio o atentado contra los derechos ajenos. Como ya ha tenido oportunidad de sostenerlo la Corte: el establecimiento de un régimen disciplinario que busque el orden en los recintos carcelarios, “no implica que el recluso no pueda poseer material pornográfico -o de cualquier otro tipo-, porque cada persona es libre de escoger sus lecturas y pasatiempos mientras no afecte los derechos de los demás.” Junto al reconocimiento que hace esta Corporación de la libertad que los internos tienen para poseer material pornográfico, hay que advertir que el ingreso o circulación de este tipo de documentos debe cumplir con los requisitos legal y reglamentariamente exigidos para el ingreso y circulación de cualquier otro tipo de material cuya tenencia sea permitida. Con esta aclaración se busca prevenir el surgimiento de mecanismos clandestinos de comercialización de este tipo de material y reiterar la prohibición legal aplicada a los guardianes de las instituciones carcelarias en el

sentido de actuar como divulgadores de pornografía, y en general, como comercializadores de cualquier tipo de sustancia lícita o ilegal. Las razones que asisten a la Corte para hacer este pronunciamiento son elementales: de un lado, es contrario a la naturaleza de estos funcionarios públicos servir de intermediarios entre el mundo exterior y el centro de reclusión para la provisión de bienes de cualquier naturaleza, y por otra parte, todas las instituciones carcelarias deben establecer con claridad la forma de ingresar bienes y prestar servicios permitidos por la ley y los reglamentos. El párrafo del artículo 110 de la Ley 65 de 1993 será declarado inexecutable por las razones expresadas y con las aclaraciones hechas, pues viola reglas constitucionales que garantizan la libertad de información, de expresión y el libre desarrollo de la personalidad.

REGLAMENTO DISCIPLINARIO PARA INTERNOS

Se declararán constitucionales las normas demandadas del reglamento disciplinario para internos, en el entendido de que el pronunciamiento de la Corte se limita a analizar las razones genéricas presentadas por el demandante que controvierten la constitucionalidad de ciertos preceptos. En general, las conductas señaladas en el artículo como constitutivas de faltas parecen razonables y por lo tanto, las acusaciones globales presentadas contra el artículo 121 de la Ley 65 de 1993 no han de prosperar. No obstante, la Corte debe precisar con énfasis que la valoración de las faltas debe hacerse con suma ponderación y ecuanimidad para que no haya lugar a reproches arbitrarios que se pretendan justificar tras la invocación de la ley.

INTERNOS-Inconstitucionalidad de falta leve por descanso en el día en la cama

Por otro lado, -y en estricta aplicación del principio de legalidad que anima la actividad judicial-, es necesario decir que una de las conductas demandadas a las que se refiere el artículo que se estudia, contenida en el numeral 7, resulta manifiestamente contraria a la Constitución. No tiene justificación, bajo ningún punto de vista, que el descanso en la cama por parte de los internos durante el día, mientras ello no signifique el incumplimiento de uno de los deberes asignados -v.g. estudio, trabajo, etc.- pueda constituir una falta disciplinaria. Existe un ámbito de intimidad y de libertad que el legislador no puede desconocer con el pretexto de ordenar la vida en comunidad de los reclusos. Con esta precisa advertencia, este numeral se declarará inconstitucional.

COMISO EN CARCELES

Corresponde a la autoridad que destina los bienes decomisados velar por la conservación de los mismos teniendo en cuenta, claro está, si se trata de bienes fungibles o no, perecederos o no, todo con el objeto de determinar la destinación de las cosas, bien sea para su uso, consumo o depósito. Debe quedar claro entonces, que la norma por el hecho de constituir una sanción disciplinaria, no puede convertirse en un mecanismo que viole arbitrariamente los derechos de propiedad o posesión de los internos, siendo claro que cuando la naturaleza de los bienes lo permita, estos deben ser devueltos a los reclusos tan pronto recuperen su libertad.

En cumplimiento de su facultad sancionadora, las autoridades carcelarias deben respetar ciertas limitaciones. La aplicación de cualquier clase de sanción no puede ser arbitraria, ni desconsiderar garantías mínimas protegidas por la Constitución. Estas premisas deben verificarse con mayor rigor en el caso de una sanción tan intensa como el aislamiento, quedando claro que con su utilización “no hay violación de los derechos fundamentales de los reclusos, por cuanto si llegara a existir posibilidad de lesión, el médico del establecimiento constatará tal inminencia y obviamente no aplica la sanción.” Por eso es menester revisar detenidamente las condiciones en las que se cumple la citada medida y advertir que no obstante constituir una sanción disciplinaria válida, al emplearse también deben respetarse los derechos de los internos. Por eso, considera la Corte que resulta ostensiblemente inconstitucional la forma como el artículo 123 de la Ley 65 de 1993 regula la aplicación del aislamiento sancionatorio permitiendo solamente “dos horas de sol diarias” a los reclusos sometidos a esta consecuencia disciplinaria.

DERECHOS DEL INTERNO-Inconstitucionalidad de dos horas de sol diarias

La especial condición en la que se encuentran las personas reclusas en cárceles y penitenciarías, y la existencia de un preciso régimen de disciplina que pretenda regular la convivencia de los internos, no puede convertirse, en ningún caso, en justificación para desconocer derechos fundamentales que guardan estrecha relación con la vida y la dignidad de las personas y que son plenamente reconocidos a detenidos y condenados.

FALTA DISCIPLINARIA DEL INTERNO-En calificación no pueden apreciarse situaciones análogas

Resulta extraña la inclusión de una fórmula que de manera imprecisa establece un criterio de apreciación que abre la posibilidad al análisis caprichoso, infundado y difuso del comportamiento de los internos. La apreciación analógica de las circunstancias a la que se refiere la norma para efectos de la calificación de la falta es un recurso que rompe con el principio de legalidad referido y que además de atentar contra la seguridad jurídica, tan deseada en estos campos del derecho, puede ser el origen de desigualdades, tratos discriminatorios y decisiones injustificadas. La Corte acepta la petición y comparte el argumento del señor Procurador en el sentido de declarar la inexequibilidad de la expresión “situaciones análogas” contenidas en el mismo artículo 127. El delicado proceso de valoración de las faltas para efectos de su calificación, no puede confiarse a la apreciación de situaciones análogas a las claramente establecidas en el artículo. Permitirlo es abrir, sin ninguna duda, espacio para la arbitrariedad, la apreciación subjetiva, el capricho del funcionario de turno, o a la intriga y la presión; y fragmentaría penosamente importantes principios del procedimiento penal -e.g. la legalidad, la dosimetría de la sanción, etc.-.

SANCION DISCIPLINARIA A INTERNO-Procedencia de recurso

El proceso disciplinario establecido en el Código Penitenciario, busca consagrar claramente el camino a seguir en caso de cometer una falla que viole el régimen de comportamiento establecido para los internos. Se trata de una metodología que se aplica sin distinciones, a la totalidad de la población carcelaria preservando así el principio de igualdad propio de las investigaciones disciplinarias y estableciendo una serie de garantías que no se agotan en el texto del artículo 135 demandado, pues consagra otros principios relacionados con la debida investigación de los hechos, la fundamentación de las sanciones y la posibilidad de revocar o suspender provisionalmente los castigos impuestos que tienen como único propósito proteger a los internos y asegurarles un proceso justo y legal.

SANCION DISCIPLINARIA A INTERNO-No procede suspensión si son reincidentes

Uno de los elementos de apreciación para la calificación de las faltas es la revisión de la buena conducta anterior, del interno que se juzga, en el establecimiento. Con ello se busca adoptar una decisión que sea proporcional con la conducta y el comportamiento demostrado por cada cual. Sería injusta y abiertamente discriminatoria una norma disciplinaria que se aplicara sin tomar en consideración las específicas circunstancias objetivas y subjetivas que

rodean el acto que se reprocha, y que para el caso de la reincidencia, tal como lo señala el artículo 128 de la Ley 65 de 1993, se limita al análisis del comportamiento del recluso durante los meses anteriores al momento en el que se somete a alguna de las sanciones establecidas.

REINCIDENCIA-Naturaleza

La reincidencia es una figura jurídica de gran significado sociológico. Se sabe que una de las funciones de la pena es la de disuadir a las personas en general, de cometer un acto prohibido. Para quienes ya han sido objetos de sanción se espera que esa función disuasiva sea ejercida por la misma experiencia de la pena. El reincidente demuestra una voluntad - que la ley no supone-, de quebrantar repetidamente la ley dejando sin efecto el mensaje o propósito persuasivo del reproche jurídico. Este indicador de la conducta humana es tomado en cuenta por el legislador en múltiples ocasiones para calificar el comportamiento de los infractores y determinar el tratamiento correccional a seguir. Por esta vía se busca desestimular conductas socialmente censurables, cuya reiteración hace que su autor no sea considerado para asumir nuevas responsabilidades o recibir beneficios. No se trata de una forma de revivir el peligrosismo en materia penal, en buena hora superado, puesto que la valoración del comportamiento del reincidente disciplinario se basa en el análisis objetivo de su conducta, que para el caso en estudio tiene además un límite temporal de aplicación (3 o 6 meses siguientes a la imposición de una pena); nada tiene que ver aquí la consideración de una supuesta inclinación natural, o disposición fisiológica para delinquir. Tampoco se atenta contra el orden constitucional al señalar por vía legal la vigencia de la figura de la reincidencia. "Dado que la Carta Política no contiene disposición alguna sobre la reincidencia, bien puede incluirse o no esta figura jurídica en los distintos estatutos sancionatorios, sin contrariar la Ley Suprema, pues, en esa materia, la Carta no se encuentra matriculada en ningún sistema doctrinal."

POLITICA CRIMINAL Y CARCELARIA-Fijación

No es contrario a la Constitución que la labor de formulación de la política criminal y carcelaria, en la que necesariamente debe tener injerencia el Presidente de la República, sea asesorada, planeada y desarrollada concurrentemente por distintos estamentos, como el Consejo Nacional de Política Penitenciaria y Carcelaria, concedores de la problemática del

sector y cercanos a su manejo y tratamiento. De esta forma, precisamente se pueden poner en práctica con eficiencia y celeridad las políticas y estrategias decididas por la cabeza de la rama ejecutiva, en lo que a ella corresponde, para la preparación y elaboración de proyectos de ley en materia criminal y para la ejecución de las grandes políticas trazadas por el legislador.

Referencia: Expediente D-1821

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 20 parcial; 28, 31, 44, 46, 64, 85, 94 parciales; 95; 110, 121, 122, 123, 126, 127, 135, 137 y 165 parciales; 167; y 170 parcial de la ley 65 de 1993 “Código Penitenciario y Carcelario”

Actor: Marco Fidel Gómez Valle

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

Santafé de Bogotá D.C., seis (6) de mayo de mil novecientos noventa y ocho (1998).

I. ANTECEDENTES.

Ejerciendo la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Marco Fidel Gómez Valle presenta demanda contra los artículos 20 parcial; 28, 31, 44, 46, 64, 85 y 94 parciales; 95; 110, 121, 122, 123, 126, 127, 135, 137 y 165 parciales; 167; y 170 parcial de la ley 65 de 1993 “Código Penitenciario y Carcelario”, por infringir distintos preceptos del Estatuto Superior.

Al respecto, cabe anotar que el inciso final del artículo 64 y el numeral 3° de la segunda parte del artículo 123, fueron ya objeto de discusión por parte de esta Corporación, que mediante sentencia C-394 de 1995 decidió declararlos exequibles. En consecuencia, y respetando el principio de cosa juzgada en materia constitucional, el Magistrado Ponente mediante auto del treinta (30) de septiembre de mil novecientos noventa y siete (1997) rechazó la demanda en contra de las citadas normas. El fallo de constitucionalidad que procede a emitir la Corte, versará entonces, sobre el resto de normas acusadas.

Cumplidos los trámites señalados en la Constitución y la Ley y oído el concepto del Ministerio Público, procede la Corte a decidir.

II. METODOLOGÍA ADOPTADA EN EL PRESENTE FALLO

En consideración al número de artículos demandados, y con el propósito de facilitar el análisis de cada uno de ellos, procede la Corte a transcribir cada una de las normas demandadas, luego se presentará un resumen de las tachas de inconstitucionalidad alegadas, y de los argumentos expresados tanto por los ciudadanos intervinientes, como por el Procurador General de la Nación. Finalmente se expondrán las argumentaciones de la Corporación.

1. Anotación preliminar: Presentación de la ley demandada

Las normas demandadas, objeto del presente fallo, hacen parte de la Ley 65 de 1993, “Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario”. El estatuto regula “el cumplimiento de las medidas de aseguramiento, la ejecución de las penas privativas de la libertad personal y de las medidas de seguridad.”¹ Con tal propósito, establece una serie de disposiciones que trazan la organización del sistema carcelario y penitenciario (Título II), regulan el desarrollo de actividades laborales y de educación (Títulos VII y VIII), organizan el servicio de sanidad de las cárceles (Título IX), establecen el reglamento disciplinario para los internos (Título XI) y consagran los mecanismos de administración del personal penitenciario (Título IV), entre muchas otras normas, todas relacionadas con el adecuado funcionamiento de los centros de reclusión y con el cumplimiento de su finalidad.

La expedición de este cuerpo normativo se inspira en el compromiso estatal de afrontar la criminalidad de manera integral, “dándole importancia al sistema carcelario y penitenciario para que sea actual, operativo y eficaz, y permita que las disposiciones se cumplan en pro de las medidas de aseguramiento y de la resocialización, de manera que el infractor reciba los beneficios de la redención y la sociedad los de un hombre que sea útil.”²

Se procede al estudio de los cargos y a la presentación de la fundamentación jurídica que sobre cada tema hace la Corte.

2. Sobre las Colonias Agrícolas

2.1. Texto de las normas demandadas:

Artículo. 20.-Clasificación. Los establecimientos de reclusión pueden ser cárceles, penitenciarías, cárceles y penitenciarías especiales, reclusiones de mujeres, cárceles para miembros de la Fuerza Pública, colonias, casa-cárceles, establecimientos de reclusión que se creen en el sistema penitenciario y carcelario.

Artículo. 28.-Colonias Agrícolas. Son establecimientos para purgar la pena, preferencialmente para condenados de extracción campesina o para propiciar la enseñanza agropecuaria.

Cuando la extensión de las tierras lo permitan podrán crearse en ellas constelaciones agrícolas, conformadas por varias unidades o campamentos, con organizaciones especiales.

Artículo 85.-Equipo Laboral. El INPEC procurará que en la planta de personal de las penitenciarías, colonias y cárceles de distrito judicial, figure el número de personal técnico indicado para el desarrollo de las labores de tales establecimientos. Estos funcionarios para posesionarse deberán acreditar sus títulos debidamente reconocidos.

Artículo 94.-Educación. (...)

En las penitenciarías cárceles y colonias del distrito judicial, se organizarán bibliotecas. Igualmente en el resto de los centros de reclusión se promoverá y estimulará entre los internos, por los medios más indicados, el ejercicio de la lectura.

Artículo 165.- Unidades Administrativas Especiales. Las penitenciarías y las colonias agrícolas serán unidades administrativas especiales. Contarán con una junta directiva integrada por el Director General del INPEC o su delegado, por dos delegados del Ministerio de Justicia y del Derecho, por el Gobernador o su delegado en cuya jurisdicción esté la sede de la penitenciaría o la colonia y por un delegado de la Sociedad de Economía Mixta "Renacimiento". El Director de cada centro hará las veces de secretario. Estas unidades administrativas especiales gozarán de personería jurídica, pero dependerán para todos los efectos de la Dirección del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.

Se subraya lo demandado.

2.2. Argumentos de la demanda

Considera el demandante que debe declararse inexecutable la palabra “colonias” y la expresión “colonias agrícolas” contenidas en los artículos 20, 28, 85, 94 y 165 de la Ley 65 de 1993 pues, “el artículo 42 del Código Penal, suprimió las penas accesorias de relegación a colonia agrícola penal. Mantener vigente las colonias agrícolas contraviene no sólo el artículo 13 de la Constitución, sino también los artículos 28 y 29, pues “permite tratos diferenciales y penas diferentes a las establecidas en la ley preexistente”.

2.3. Intervenciones

Mediante apoderada la ciudadana Almabeatriz Rengifo, Ministra de Justicia y del Derecho, y la ciudadana Maritza Hidalgo, Directora del INPEC, intervienen en el presente proceso para pedir a la Corte que se declaren EXECUTIBLES las normas demandadas. Las razones que respaldan la petición en sus respectivos alegatos se pueden sintetizar así:

Al demandar la inexecutable parcial de los artículos 20, 28, 85, 94 y 165 de la ley 65 de 1993, el accionante confunde “la pena con el establecimiento de reclusión donde ésta se cumple.” Y añaden: “Llamársele a un Penal ‘Colonia Agrícola’, en manera alguna implica que en ellos se ejecute la extinta punición de Relegación a Colonia Agrícola Penal, como erróneamente lo cree el libelista.” Se trata simplemente de una modalidad en el cumplimiento de la condena impuesta, buscando un mecanismo idóneo de reinserción a delincuentes de origen campesino, o con inclinaciones laborales.

2.4. Concepto del Ministerio Público

El Procurador General de la Nación emitió el concepto de rigor, en el que solicita a la Corte declarar EXECUTIBLES las expresiones demandadas de los artículos 20, 28, 85, 94 y 165 de la Ley 65 de 1993. Sustenta su petición afirmando que las colonias agrícolas fueron instituidas por el legislador como establecimientos para purgar la pena. Esta determinación resulta válida a la luz de la Carta Política, por cuanto el Congreso al expedir el Código Penitenciario y Carcelario, pretendió regular el cumplimiento de las medidas de aseguramiento y la ejecución de las penas privativas de la libertad personal, entre otras, creando para estos efectos dichos lugares. “La existencia de estos establecimientos es conveniente, toda vez que los detenidos en centros de reclusión están obligados a trabajar. Una opción es realizar

tareas agrícolas, artesanales o de similar naturaleza, las cuales se pueden adelantar en una colonia.” Se trata, en últimas, de establecimientos que permiten a los condenados de extracción campesina o con vocación agrícola adelantar tareas relacionadas con el agro. El trabajo en una colonia agrícola no significa pena accesoria.

2.5. Consideraciones de la Corte

En primer lugar, entra a determinar la Corte si las referencias que hace la Ley 65 de 1993, a los términos “colonia” y “colonia agrícola” hacen alusión a la pena de “relegación a colonia agrícola”, como lo expresa el actor, o si por el contrario designan un asunto diferente.

La “relegación a colonia agrícola” era sin duda, una sanción específica,³ reservada por el ordenamiento penal para ciertos actos considerados por su naturaleza como delitos menores. Estas conductas –e.g. ejercicio de la mendicidad contando con medios de subsistencia; o valiéndose de menores de edad, etc.–, por virtud del Decreto 522 de 1971 dejaron de ser parte del Libro III del antiguo Código Penal, para pasar bajo la denominación de “contravenciones especiales” al Decreto 1355 de 1970 (Código Nacional de Policía)⁴.

Ni en el nuevo Código Penal –Decreto 100 de 1980–, al tratar el asunto de las penas –Título IV, Capítulo I–, ni en las sucesivas regulaciones sobre contravenciones especiales establecidas con posterioridad a 1980,⁵ se hace alusión a conductas sancionadas con pena de relegación a colonia agrícola.

Sobre el particular dijo la Corte: “Es tan evidente la inexistencia de dicha sanción (relegación a colonia agrícola), que el Constituyente en el artículo 28 transitorio de la Carta confirió competencia a las autoridades de policía, hasta que se la atribuyera a las autoridades judiciales, para conocer ‘de los hechos punibles sancionables actualmente con pena de arresto’, por tratarse de una sanción restrictiva de la libertad que en adelante y por mandato del mismo artículo, sólo podría ser aplicada por los jueces, y en ningún momento se hizo referencia a la relegación a colonia agrícola que también era una sanción privativa de la libertad”.⁶

En conclusión, la sanción denominada “relegación a colonia agrícola” ha desaparecido de nuestra legislación.⁷

¿A qué se refiere entonces, la Ley 65 de 1993 cuando menciona a las colonias agrícolas?

El Código Penitenciario al referirse a las colonias, las define como “establecimientos para purgar la pena, preferencialmente para condenados de extracción campesina o para propiciar la enseñanza agropecuaria”.⁸

Debe quedar claro pues, que de lo que hablan las disposiciones citadas al utilizar dichas expresiones, es de un lugar de reclusión y no de una forma de sanción que, como ha quedado dicho, ya no existe en el panorama jurídico nacional.

Ahora bien: la clasificación de los establecimientos de reclusión contenida en el título II de la Ley 65 de 1993, está orientada por un sentido y un propósito claramente determinados. La función de la pena es preventiva, represiva y resocializadora. En la política criminal los centros de reclusión juegan un papel de significativa trascendencia: no se trata de meras edificaciones que empleando medidas de seguridad más o menos rigurosas, confinan en su interior a quienes han delinquido con el único interés de castigarlos privándolos de la libertad. No se trata simplemente de una expiación, sino de un proceso de reamoldamiento del recluso a las condiciones de la vida social, esto es, a un ambiente en el que se respeten los derechos de los demás y en el que se contribuya a la comunidad en la medida de las inclinaciones, los gustos, las oportunidades y los talentos de cada cual.

Con ese objetivo a la vista, la ley ha consagrado múltiples recursos para otorgar a los internos la oportunidad de rehabilitarse mediante el desarrollo de actividades productivas en los ambientes y con las herramientas necesarias para tal fin. Aparecen entonces, disposiciones sobre el trabajo y la educación como formas de redimir la pena, claros ejemplos del compromiso resocializador del Estado al fijar su política criminal. Así mismo, es dentro del marco de esta intención reformadora en el que se concibe la existencia de las colonias como centros de reclusión. Se trata de lugares expresamente dedicados a la formación agrícola, en los que personas con vocación para el trabajo en el campo, bien por su extracción, bien por sus capacidades, cumplen su condena y al mismo tiempo se preparan para su regreso a la vida en comunidad.

Más aun, la existencia de este tipo de centros de reclusión cumple con una tarea resocializadora de alto significado para la Corte. Se pretende, en lo posible, que ciertos infractores de la ley -usualmente de origen campesino-, que son internados en las colonias

agrícolas cumplan en primer lugar, con el castigo impuesto por los jueces de la República de manera útil, pero al mismo tiempo, sigan vinculados al ambiente cultural y social en el que se desenvuelven. Por esta vía, se pretende evitar las indeseables influencias que pueden originarse de su reclusión en un centro carcelario urbano que ciertamente les resultaría hostil y extraño. Obviamente, en cada caso tendrá que mediar la necesaria valoración del funcionario competente, para decidir de acuerdo con las condiciones del interno cuál es el lugar adecuado y recomendable para cumplir con su condena.

Resulta pertinente preguntar: ¿la existencia de este tipo de establecimientos viola la Constitución?

Con la puesta en funcionamiento de colonias agrícolas que cumplan los fines punitivos ya reseñados, y más claramente: con el específico señalamiento de las condiciones de trabajo y las características de los condenados que podrían ser remitidos a estos lugares, no se discrimina a la población carcelaria, ni se viola el derecho a la igualdad -artículo 13 de la Constitución-, que inclusive en su especial circunstancia de reclusión, les reconoce y garantiza la Carta Fundamental a todos los internos. Simplemente se trata del cumplimiento, en la forma más adecuada, de los objetivos de reeducación que aparecen en la base de todo el sistema carcelario y de la tarea de protección social que se impone a las autoridades en el cumplimiento de sus funciones.

No existe, pues, razón que haga pensar que las normas en los apartes acusados violan el ordenamiento constitucional estableciendo tratos preferenciales o penas ilegales entre los condenados; bien porque de lo que tratan las normas comentadas es de un lugar de reclusión -y no de una sanción-, instituido para procurar los loables fines de prevención, corrección y resocialización de ciertas personas de acuerdo con sus capacidades o condiciones; bien porque en todos los casos, la internación en las colonias también debe ser el resultado de un proceso en que tienen que aplicarse los principios de legalidad, y respeto a la dignidad humana que orientan el juicio penal, y las garantías de igualdad y trato considerado que sustentan el sistema carcelario.⁹ Las normas parcialmente demandadas serán declaradas exequibles.

3. Del espacio penitenciario y carcelario

3.1. Norma demandada:

Artículo. 31-Vigilancia interna y externa. La vigilancia de los centros de reclusión estará a cargo del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria Nacional. La vigilancia externa estará a cargo de la Fuerza Pública y de los organismos de seguridad.

Cuando no exista fuerza para este fin, la vigilancia externa la asumirá el Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria Nacional.

Parágrafo 1. La Fuerza Pública, previo requerimiento o autorización del Ministerio de Justicia y del Derecho o el Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario o, en caso urgente, del director del establecimiento donde ocurran los hechos, podrá ingresar a las instalaciones y dependencias para prevenir o conjurar graves alteraciones de orden público.

Podrá también el director de cada centro de reclusión solicitar el concurso de la Fuerza Pública, para que ésta se encargue de la vigilancia de dicho centro en las ocasiones en que el cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria Nacional celebre su día clásico o cuando por circunstancias excepcionales de orden interno o de seguridad deba reforzarse la vigilancia del centro de reclusión. La asistencia de la Fuerza Pública será transitoria.

Se subraya lo demandado.

3.2. Argumento de la demanda

En criterio del actor, el aparte subrayado del parágrafo 2 del artículo 31 de la misma ley 65 de 1993, “debe ser declarado inexecutable porque viola el artículo 58 de la Carta Magna” pues el director del centro de reclusión no es el funcionario competente para demarcar espacios aledaños a establecimientos carcelarios “que podrían cumplir una función social y que ante el interés general podrían ser expropiados”. Esa competencia debe radicar en el Departamento Nacional de Planeación, o en la entidad seccional de planeación correspondiente, con asesoría o colaboración del director de un centro carcelario, si así lo estimaran los funcionarios competentes.

3.3. Intervenciones

La Ministra de Justicia y la Directora del INPEC coinciden en que el parágrafo 2 del artículo 31, en lo acusado, no usurpa competencias del Departamento Nacional de Planeación, “ya que la demarcación a la que hace referencia el precepto normativo, no implica desconocimiento al

debido proceso ni a la defensa en el caso de que el acto administrativo afecte derechos de terceros”.

3.4. Concepto del Ministerio Público

Dice el Procurador que no es posible afirmar que normas que establecen mecanismos de expropiación en beneficio de intereses colectivos atenten contra derechos constitucionalmente protegidos, pues el reconocimiento de la propiedad privada en la Constitución no se convierte en garantía absoluta, “por cuanto la misma norma señala que la propiedad es función social, situación que impone obligaciones.” En ese orden de ideas, “al disponer el legislador qué comprende el espacio penitenciario y carcelario, no está revistiendo al director del mismo para que de manera arbitraria ‘demarque’ terrenos, afectando derechos de terceros, sino que ello debe hacerse con arreglo a las leyes civiles enmarcadas por la Constitución”.

3.5. Consideraciones de la Corte

La demarcación a que hace referencia el precepto normativo, constituye una disposición legal cuyo objetivo principal es el de garantizar ciertas condiciones mínimas de seguridad en las zonas aledañas a los centros penitenciarios, todo en aras de la conservación del orden público. “Se ha visto cómo el crimen organizado, desde las cárceles, fortifica su acción delictiva, valiéndose del vecindario, el cual llega a convertirse en epicentro de operaciones delictivas. Es pues un principio de seguridad nacional –y de protección ciudadana-, el que exige una actividad rigurosa de control sobre el vecindario de los establecimientos carcelarios, donde debe haber condiciones especiales de orden público que justifican restricciones sólo limitadas por los derechos fundamentales en su núcleo esencial”.¹⁰

Se tiene pues, que la facultad atribuida a los directores de los centros de reclusión del país para señalar el área de influencia del recinto penitenciario o carcelario a ellos confiado, responde al cumplimiento de una función de gobierno interno,¹¹ es decir, al ejercicio de su cargo, con el que se pretende únicamente lograr una mejor custodia de la institución, realizando labores de control que se traducen en el adecuado conocimiento del sector aledaño a la cárcel, y en la delimitación de un campo de acción externo a las instalaciones penitenciarias, al que ha de prolongarse la vigilancia y la conservación del orden.

Se repite con énfasis: con la demarcación del espacio carcelario el director del centro de reclusión no hace nada distinto que ejercer una de las funciones que la ley le atribuye, cumpliendo de ese modo con los preceptos consagrados por la Constitución al disponer la organización y estructura del Estado -Cfr. Artículo 121 C.P.-.

Vista la íntima relación que hay entre la labor asignada a los directores de las cárceles por la norma que se estudia -vigilancia interna y externa-, y la competencia funcional de control y mantenimiento de la seguridad en los centros carcelarios que en general asigna la ley a estos agentes estatales, no es posible afirmar que con la delimitación del espacio carcelario se usurpen labores conferidas a otros funcionarios -e.g. el Director de Planeación Nacional-.

Tampoco es correcto pensar que la tarea de demarcación de un espacio penitenciario de influencia, pueda tener efectos jurídicos y finalidades distintas a las de protección y prevención a que expresamente se refiere la ley. Dicho sin ambages: la resolución expedida por el director del centro de reclusión, no es una forma de expropiación, ni constituye una modalidad de interferencia de los derechos adquiridos de persona alguna.

Nada debe temer el actor, ni los vecinos de un establecimiento carcelario, porque -a guisa de ejemplo-, en el hipotético caso de que por razones de utilidad pública e interés social, sea necesaria la adquisición de los inmuebles aledaños a los establecimientos de reclusión para garantizar la seguridad del establecimiento, de los reclusos y de la población vecina, nuestro ordenamiento jurídico ha establecido mecanismos de reparación tanto judiciales como administrativos cuando los derechos de los ciudadanos resultan afectados por la actuación estatal. En ese evento, será necesario que el Gobierno Nacional a través de los funcionarios competentes -que en ningún caso son los directores de las cárceles-, cumpla con el proceso de expropiación por vía administrativa, previa indemnización, la cual estará sujeta a posterior acción contencioso administrativa, incluso respecto del precio.¹²

En síntesis, la norma parcialmente demandada, a diferencia de lo que propone el accionante, cumple concretas finalidades de protección, no interfiere con competencias asignadas a otras entidades estatales y respeta celosamente los derechos adquiridos de terceros.

4. Sobre los deberes de los guardianes

4.1. Norma acusada:

Artículo. 44.-Deberes de los Guardianes. Los miembros del cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria Nacional tienen los siguientes deberes especiales, además de los que señalen su estatuto y los reglamentos general e interno:

(...)

e) Custodiar a los condenados o detenidos que vayan a trabajar fuera del establecimiento y emplear todas las precauciones posibles para impedir violencias, evasiones y conversaciones o relaciones de ellos con los extraños, exceptuando los casos previstos en el Código de Procedimiento Penal.

Se subraya lo demandado.

4.2. Argumentos de la demanda

Sobre el literal e) del artículo 44 de la Ley 65 de 1993, considera el actor que “se debe declarar la inexecutable del impedimento que se da a los condenados y a los detenidos para entablar conversaciones o relaciones con extraños”, pues: “El derecho a la intimidad protege el ámbito de lo privado de una persona, y en nada perjudica a los guardianes, directivos de los centros carcelarios, o al mismo Estado... que una persona que se encuentra privada de la libertad, decida espontáneamente relacionarse con otros miembros de la comunidad carcelaria. Una prohibición de este tipo “altera la dignidad y honra del individuo y no garantiza sus derechos de manera razonable y equitativa”.

4.3. Intervenciones

Sobre el literal e) del artículo 44 materia de acusación parcial, que prohíbe a los detenidos y condenados establecer conversaciones o relaciones con extraños, dicen los intervinientes: “se entiende claramente en el sentido de llevar a cabo entrevistas no autorizadas; es decir, violando el régimen de visitas que establece la Ley 65 de 1993... se busca con esto prevenir la ocurrencia de hechos punibles al interior de los establecimientos carcelarios”.

4.4. Concepto del Ministerio Público

No es posible afirmar que la garantía constitucional de la intimidad deba entenderse de manera absoluta. “La situación del interno es especial al hallarse privado de la libertad, como consecuencia de la comisión de un hecho punible. Su permanencia en el centro de reclusión lo obliga a someterse al régimen carcelario previsto en la ley y en los reglamentos. Por ello se suspenden, se restringen o limitan algunos derechos, como el de la intimidad -sin que se impida el libre desarrollo de la personalidad, derecho consagrado en el artículo 16 Superior-, y la decisión se mantiene durante el tiempo de privación de la libertad para evitar evasiones o fugas.” Con esta interpretación condicionada, el señor Procurador considera que el texto demandado, es constitucional.

No cabe duda, de que la eficacia de las sanciones penales como instrumentos represivos y reformadores en la lucha y control de la criminalidad, depende de su efectivo cumplimiento. Compete a los funcionarios del sistema carcelario velar porque las sanciones decretadas por los jueces se acaten y logren su finalidad. Por eso, buena parte del éxito de las políticas en materia carcelaria y penitenciaria está relacionado con labores de prevención, diseñadas para detectar posibles fallas del sistema y actuar defendiendo el interés social y la seguridad ciudadana.

Es por consideración a esta vocación preventiva que resulta lógico y recomendable que en determinadas circunstancias se extremen los mecanismos de seguridad para precaver cualquier evento que ponga en peligro la integridad del régimen carcelario. En eventos como esos, que la ley debe señalar con claridad, ciertas restricciones a los derechos de los internos resultan justificadas. Se trata precisamente de una de las consecuencias del status especial al que se someten los reclusos.

La Corte ya ha tenido la oportunidad de expresar su opinión respecto del asunto de las limitaciones de los derechos de los internos:

“Las limitaciones en el ejercicio de ciertos derechos fundamentales -reconocidos a los internos- se presentan dadas las circunstancias especiales de seguridad y salubridad que se deben mantener en la cárcel, para garantizar el cumplimiento de las penas y las medidas de seguridad, así como para la propia protección de los reclusos y de derechos de terceros. Las autoridades carcelarias no pueden, en ningún caso, efectuar conductas que sean lesivas de

aquellos derechos constitucionales que las personas reclusas conservan en forma plena. Así por ejemplo, la dignidad de los presos debe ser respetada y no se les puede aplicar torturas o penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. De otro lado, cuando sea necesario limitar un derecho, la autoridad carcelaria o penitenciaria tiene la obligación de tomar medidas proporcionales al fin perseguido, el cual obviamente tiene que ser constitucionalmente legítimo".¹³

La fracción demandada de la norma que se debate constituye un buen ejemplo de aquellos casos en donde derechos de los internos son limitados con el propósito de garantizar la efectividad de la pena, previniendo situaciones que pueden ser el origen de fugas, daño a bienes ajenos o violencia en general.

Corresponde establecer si la limitación del derecho de expresión -y conexos-, de los condenados que salen del centro carcelario a trabajar, al prohibírseles relacionarse o conversar con extraños, es proporcionada con el fin que persigue la norma. Veamos:

a. La finalidad que persigue la norma que contiene la supuesta limitación es el cumplimiento de la pena a través de la eficaz vigilancia y custodia de los reclusos en las diferentes actividades que desarrollan.

a. Los mecanismos que se describen para alcanzar esta finalidad guardan relación directa con el control de circunstancias efectiva o potencialmente peligrosas para el cumplimiento de la pena, a saber: violencia, evasiones, conversaciones o relaciones con extraños.

a. La específica limitación es de naturaleza preventiva y se aplica para cumplir la finalidad de la norma.

a. La misma norma hace referencia a circunstancias bajo las cuales no podrá aplicarse la

limitación, esto es, a aquellos casos en donde las conversaciones con personal extraño están autorizadas por la ley. Y la razón para esto surge con claridad: no es posible para el legislador anticipar el panorama de relaciones que un interno puede y debe entablar durante el desarrollo de su actividad laboral por fuera del centro de reclusión. Este tipo de actividades obligan eventualmente a establecer contacto con personal ajeno a la institución que eventualmente se relaciona con ella.

No puede entenderse, por tanto, que la norma prohíba la libertad de expresión en general, viole indiscriminadamente el derecho a la intimidad, o autorice a los guardianes para censurar arbitrariamente las manifestaciones de los internos. Simplemente los inviste con la autoridad necesaria para prever actos que atenten contra el régimen carcelario y el cabal cumplimiento de la pena, llamando la atención sobre conductas potencialmente peligrosas y que pueden constituirse en el germen de una infracción del estatuto penitenciario.

Entendida así, la restricción resulta proporcionada, incluso necesaria -parece redundante decirlo-, pues nada más saludable para la seguridad carcelaria que la supervisión y control de las relaciones de la población carcelaria que sale del penal a trabajar con personal extraño. La declaración de exequibilidad que cobija a la norma parcialmente impugnada estará pues, condicionada a los lineamientos que la Corte acaba de señalar.

5. De la responsabilidad de los guardianes

5.1. Norma acusada:

Artículo 46.-Responsabilidad de los guardianes por negligencia. Los oficiales, suboficiales y guardianes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria Nacional serán responsables de los daños y perjuicios causados por los internos a los bienes e instalaciones de la institución, por fallas en el servicio de vigilancia atribuibles a culpa o dolo, declaradas judicialmente.

Se subraya lo demandado.

5.2. Argumento de la demanda

El tipo de responsabilidad que establece el artículo 46 de la Ley 65 de 1993 desborda el objeto para el que fue expedido el comentado código penitenciario -no hay unidad de materia-. Se constituye además, en un precepto que viola los principios del debido proceso y

de legalidad al establecer un caso de responsabilidad objetiva inexistente en las disposiciones penales vigentes.

5.3. Intervenciones

Manifiestan las intervinientes que no es cierto que la Ley 65 de 1993, en su artículo 46 cree un tipo penal alternativo al de daño en bien ajeno que consagra el Código Penal, ni que la norma acusada riña con los artículos 6 y 90 de la Carta Fundamental; por el contrario, se entrelazan de manera jerárquica, correspondiéndole a la ley penal sancionar los delitos, a las normas administrativas reprimir las faltas disciplinarias y a las civiles y/o administrativas, hacer efectivo el resarcimiento de los perjuicios ocasionados con las conductas reprochables. “ Se concluye que la responsabilidad a la que alude el citado artículo 46 ibidem, no es penal sino patrimonial”.

5.4. Concepto del Ministerio Público

Dentro del temario de la Ley “es comprensible y se ajusta a los mandatos constitucionales, el hecho de incluir el aspecto de la responsabilidad de los oficiales, suboficiales y guardianes -art. 46-, servidores públicos que cumplen la función administrativa de custodia y vigilancia del personal recluido en el establecimiento carcelario”. “El legislador previó en el artículo 46 de la Ley 65 de 1993, la responsabilidad que surge de las conductas omisivas, señalando que la misma debe ser declarada judicialmente, previa observancia del debido proceso.” Tampoco se aprecia que con la expedición de la ley demandada se viole el principio de unidad de materia, pues, como lo ha dicho la Corte: “el término ‘materia’ para estos efectos, se toma en una acepción amplia, comprensiva de varios asuntos que tienen en ella su necesario referente...” (Corte Constitucional, Sentencia C-025 del 4 de febrero de 1993). La norma impugnada guarda relación temática con la materia dominante, toda vez que alude al Régimen Penitenciario y Carcelario, en el cual se consagra la responsabilidad del personal vinculado a dichos centros, entre otras materias. Por consiguiente es constitucional.

5.5. Consideraciones de la Corte

a. Es difícil encontrar un asunto que diga relación con el desarrollo social, que no pueda expresarse en términos de una institución jurídica. Si hay alguna característica típicamente relacionada con esa forma de regular la conducta que identificamos como derecho, es la de

tener por objeto de preocupación constante los efectos de las relaciones interpersonales.

El de la responsabilidad es un tema que ejemplifica con agudeza esta afirmación. Se trata, ni más ni menos, del dispositivo jurídico empleado para analizar las consecuencias del cumplimiento o no de las obligaciones adquiridas, del respeto por los deberes contraídos.

De allí que se pueda afirmar que las distintas disposiciones que se encargan de regular la responsabilidad desde diversos ámbitos (civil, penal, disciplinario, etc.), no son nada diferente a mecanismos de apreciación de la conducta y de control de sus efectos. Se habla de hechos físicos o humanos cuyos efectos jurídicos relevantes se producen por el sólo ministerio de la norma jurídica, con independencia de la voluntad reflexiva. La involuntariedad del efecto quiere decir que aunque exista o no un interés por parte del agente en la realización de un determinado hecho, sus efectos jurídicamente relevantes, como la reparación del daño causado, la pena por el delito o la sanción por la falta disciplinaria, se producen por el exclusivo ministerio de la ley, con independencia del querer del sujeto.

Estas conductas, relevantes para el derecho, admiten diversas modalidades. Se puede ser responsable por acción o por omisión, esto es, el reproche legal puede ser resultado de la infracción de la ley por acciones positivas o negativas (abstenciones) en el cumplimiento de deberes jurídicos.

Piénsese a continuación en la norma parcialmente demandada. Se trata de un precepto que establece ciertos efectos del incumplimiento de los deberes radicados en cabeza de los guardianes. La función principal de estos funcionarios es la de vigilar y supervisar constantemente a los internos (así lo señala el artículo 44 de la Ley 65 de 1993). El incumplimiento de este deber puede dar origen a múltiples reproches traducidos en distintos juicios de responsabilidad, dependiendo de los hechos específicos que ponen en cada caso a funcionar los mecanismos de derecho. Así, la conducta puede ser de carácter delictivo, dando lugar a un proceso penal; puede constituirse en una infracción al reglamento interno, convirtiéndose en una falta disciplinaria; o puede afectar los derechos patrimoniales de otros, configurándose un caso de responsabilidad civil. En todos los eventos la ley opera independientemente de los deseos del agente.

Ahora bien: el contenido de la disposición ahora estudiada, es la descripción de una omisión. La responsabilidad que se predica de los guardianes surge del incumplimiento del deber de vigilancia que la ley impone. El precepto hace derivar dicha responsabilidad de la inadecuada custodia que se ejerce sobre los reclusos, esto es, de la negligencia en el ejercicio de un deber que como consecuencia permite que los detenidos causen daño a los bienes o instalaciones de la institución. El origen del reproche estatal está claramente señalado en la norma al referirse “a las fallas en el servicio de vigilancia” y la base de la imputabilidad se precisa cuando tal imputación se hace a título de “dolo o culpa”.

Esta modalidad de la responsabilidad –por omisión–, tiene antecedentes legales de diverso rango. Por ejemplo, la Constitución Nacional (artículo 6) predica la responsabilidad de los servidores públicos por la infracción de la propia Carta Fundamental y de las leyes, además, por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. Igualmente al referirse a la responsabilidad patrimonial del Estado señala el deber de reparación por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción u omisión de las autoridades públicas (artículo 90). El ordenamiento civil al regular la responsabilidad “por el hecho de otro” –artículo 2347 C.C.– hace radicar la reprobación legal, en la falta de cuidado (omisión), de una persona al supervisar el comportamiento de aquéllos bajo su dependencia y control. Tampoco para el ordenamiento penal la conducta omisiva resulta extraña; el Código de la materia considera que el hecho punible puede ser realizado por acción o por omisión (artículo 19).

Por otro lado, no es cierto que la disposición consagre una modalidad de responsabilidad objetiva. Debe recordarse que el fundamento del reproche legal al formular el juicio de responsabilidad descansa sobre las nociones de imputabilidad y culpabilidad, es decir, de la posibilidad de atribuir o asignar la responsabilidad no de manera caprichosa y arbitraria, o por la sola ocurrencia de un hecho, sino con base en la apreciación de la conducta humana, del proceder e intención de las personas. De ahí que la referencia que hace la norma demandada al dolo o culpa como títulos de imputabilidad de la acción sancionada sea de capital importancia, pues se constituyen en la guía de las autoridades judiciales al evaluar los comportamientos.

Dicho sea de paso, que la referencia a la autoridad competente para decidir los juicios de responsabilidad que trae el artículo 46 de la ley 65 de 1993, es garantía para los imputados

del debido proceso que se debe aplicar para poder imponer las sanciones correspondientes. El del debido proceso es asunto respecto del cual la Corte ha se expresado con precisión:

“El Constituyente colombiano hizo extensivo el derecho al debido proceso a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Existen ciertos principios mínimos a los que debe sujetarse la actuación estatal y que han sido establecidos en garantía del interés público y de los ciudadanos, entre ellos los principios de legalidad, imparcialidad y publicidad, la proscripción de la responsabilidad objetiva, la presunción de inocencia, las reglas de la carga de la prueba, el derecho de defensa, la libertad probatoria, el derecho a no declarar contra sí mismo, el derecho de contradicción, etc.”¹⁴

b. También considera el demandante que la norma impugnada parcialmente rompe con el principio de unidad de materia, que considera inadmisibles las disposiciones o modificaciones contenidas en una ley o proyecto de ley que no se relacionen con la materia que aquélla o éste refieran (artículo 158 C.P.).

No encuentra la Corte que el artículo 46 de la Ley 65 de 1993 rompa el mencionado principio. El Código Penitenciario y Carcelario pretende establecer los mecanismos adecuados para que en cumplimiento de las funciones que le son propias, el Estado, por intermedio de las instituciones y funcionarios encargados, dé efectivo cumplimiento a las sanciones impuestas por las autoridades judiciales. Lógicamente son destinatarios de esta regulación, todos los participantes en el sistema, cada cual dentro del ámbito de sus funciones y sus deberes.

Así, se consagra no sólo un régimen disciplinario para los internos (Título XI), sino también un código de conducta en el que vela por el adecuado control de los recintos y por el eficiente empleo de la autoridad radicada en cabeza de los guardianes(Título IV). Se han establecido entonces, normas de comportamiento que permiten la adecuada convivencia al interior de estos centros, y que fijan de manera clara los deberes de los funcionarios públicos para lograr la adecuada prestación del servicio encomendado.

No resulta extraño entonces, que dentro de los propósitos y facultades del legislador a la hora de regular materia tan delicada como el régimen penitenciario y carcelario, haya tenido cabida en el panorama de sus preocupaciones, la intención de organizar y determinar las obligaciones y responsabilidades de quienes deben guardar la integridad de las instituciones

de reclusión y garantizar el efectivo cumplimiento de la pena y sus fines.

En anterior oportunidad, esta Corporación, al referirse principio de unidad de materia señaló:

“La interpretación del principio de unidad de materia, no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado. Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley”.¹⁵

Es claro el vínculo de conexidad que existe entre el estatuto en general y la norma que se revisa, pues hacen parte de un mismo propósito estatal, encaminado a revisar y reformar integralmente el sistema carcelario, dotándolo de los recursos jurídicos que permitan un adecuado cumplimiento de la función y una equitativa distribución de responsabilidades y deberes.

6. Coordinación de los estudios

6.1. Norma acusada:

Artículo 95.-Planeación y organización del estudio. La Dirección General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, determinará los estudios que deban organizarse en cada centro de reclusión que sean válidos para la redención de la pena.

Se subraya lo acusado.

6.2. Argumento de la demanda

La facultad que confiere el artículo 95 de la ley demandada a la Dirección General del INPEC para determinar los estudios que deban organizarse en cada centro de reclusión, “corresponde al Ministerio de Educación Nacional, o a la seccional de educación en que esté ubicado el centro carcelario y no al INPEC.” Por tanto, el artículo debe declararse inexequible.

6.3. Intervenciones

El artículo 95 de la Ley 65/93 no es inconstitucional, pues las actividades educativas que deben organizarse en los centros de reclusión, son aquellas que obviamente han sido previamente autorizadas por el gobierno nacional. Aquí el actor confunde la función de crear con la de organizar.

6.4. Concepto del Ministerio Público

Sobre el artículo 95 de la Ley 65 de 1993, manifiesta el señor Procurador que no es cierto, como lo cree el actor, que la Dirección General del INPEC sea totalmente autónoma para determinar los estudios que deban realizarse en cada centro de reclusión, y que sean válidos para la redención de la pena, por cuanto para su definición se encuentra sometida a las políticas señaladas por el ministerio de Educación. Bajo este entendido la norma es constitucional.

6.5. Consideraciones de la Corte

Se trata de una actividad que considera al hombre desde un punto de vista especial: por encima del ser mira sobre todo el devenir, la evolución; por encima de la forma común a todos mira la configuración concreta, irreiterable, y esto lo hace siempre teniendo en cuenta la posibilidad de influir, de modelar, de descubrir. Es una empresa que busca conjugar las capacidades e inclinaciones del ser humano con los valores culturales de su entorno social. Heterodoxa en sus modalidades, plural en su metodología, a través de la capacitación se pretende que la persona que ha violado la ley pueda descubrir nuevas posibilidades de interrelación con la comunidad, alcanzando su realización como ser humano y respetando los derechos de los demás.

La pena como consecuencia de la comisión de un delito no es un mecanismo retaliatorio que pretende vindicar el daño causado a la sociedad a partir del sufrimiento del condenado. Debe mirarse como un "mal necesario" en el que el Estado asume la responsabilidad de defender derechos y principios fundamentales de la comunidad (artículo 2 C.P.) y se compromete con la tarea de rehabilitación de los ciudadanos que han quebrantado la ley. La educación como

actividad propia de la vida penitenciaria, cumple una finalidad plausible y en concordancia con la Carta del 91: la de ser el mecanismo idóneo para permitir la convivencia pacífica y democrática, y alentar el respeto por las opiniones, actos y bienes del otro; la mejor forma de reintroducir al hombre a la vida colectiva (artículo 67 C.P.).

Las leyes se han encargado de desarrollar estas directrices, señalando que “la educación para la rehabilitación social es parte integrante del servicio educativo prestado por el Estado”. Este tipo de educación comprende los programas educativos que se ofrecen a personas y grupos cuyo comportamiento individual y social exige procesos educativos integrales que le permitan su reincorporación a la sociedad.¹⁶ En el caso de los establecimientos carcelarios del país, se ha estimulado la creación de “centros educativos para el desarrollo de programas de educación permanente como medio de instrucción o de tratamiento penitenciario, que podrán ir desde la alfabetización hasta programas de instrucción superior”. La educación impartida deberá tener en cuenta los métodos pedagógicos propios del sistema penitenciario, el cual enseñará y afirmará en el interno, el conocimiento y respeto de los valores humanos, de las instituciones públicas y sociales, de las leyes y normas de convivencia ciudadana¹⁷.

Los mecanismos disponibles para el desarrollo de estos propósitos son de diversa índole, pudiéndose establecer sistemas de educación formal e informal que requieren métodos didácticos, contenidos y procesos pedagógicos acordes con la situación de los educandos,¹⁸ quienes estarán sometidos a la permanente organización, inspección y vigilancia que ejerza el Gobierno a través del propio Presidente (supremo inspector en la materia), o sus delegados, v.g., el Ministro de Educación, y los Gobernadores y Alcaldes (con sus respectivos secretarios de educación).¹⁹ Así, corresponde al Ministerio de Educación Nacional la orientación del sector educativo, bajo la dirección del Presidente de la República. En consecuencia, el Ministerio formulará las políticas, planes, programas y objetivos, así como los criterios de planeación tendientes a su cumplimiento, para la adecuada prestación del servicio.²⁰

A esta reglamentación general, la misma Ley General de Educación hace un señalamiento adicional que interesa para efectos del caso concreto que estudia la Corte: cuando se traten de implementar programas de educación en los centros de reclusión se debe tener en cuenta para los planes y programas educativos, las políticas técnico pedagógicas y administrativas

sugeridas por el INPEC.21

Por lo tanto, resulta infundado afirmar que la disposición demandada viole competencias propias de otras entidades, interfiriendo por esta vía con la estructura estatal señalada en la Constitución. Debe tenerse en cuenta que la actividad desarrollada por el Estado en sus múltiples manifestaciones es altamente compleja, y exige, con el propósito de lograr los objetivos que se ha trazado, del apoyo de múltiples entidades (públicas y privadas), que en razón al conocimiento y manejo que tienen de muchos campos de la actividad estatal se convierten en inmejorables colaboradores del gobierno central. Las leyes entonces, se entrelazan delicadamente para colaborar, cada una desde el ámbito de su competencia, con fines generales constitucionalmente impulsados.

Finalmente, es legítimo y deseable que en un caso como el estudiado, en el que se pretende prestar el servicio de educación en los centros de reclusión de la mejor manera posible, como parte de un sistema de rehabilitación carcelaria eficaz, el Gobierno apele a la experiencia y consejo de la entidad encargada de la administración y control de estos establecimientos –el INPEC-, para determinar los estudios que deban organizarse en cada centro de reclusión con la intención de que sean válidos para la redención de la pena. No sobra advertir, que todos los programas de educación superior que se ofrezcan en los centros carcelarios deben ser –además-, previamente autorizados por el ICFES y cumplir con los señalamientos de la Ley General de Educación.

7. Las libertades de los internos

7.1. Norma acusada:

Artículo 110.-Información Externa. Los reclusos gozan de libertad de información, salvo grave amenaza de alteración del orden, caso en el cual la restricción deberá ser motivada.

En todos los establecimientos de reclusión, se establecerá para los reclusos, un sistema diario de informaciones o noticias que incluya los aspectos más importantes de la vida nacional e internacional, ya sean boletines emitidos por la dirección o por cualquier otro medio que llegue a todos los reclusos y que nos se preste para alterar la disciplina.

Parágrafo. Queda prohibida la posesión y circulación de material pornográfico en los centros

de reclusión.

Se subraya lo demandado.

7.2. Argumento de la demanda

Las partes subrayadas correspondientes al inciso 1 y el párrafo del artículo 110 de la Ley 65 del 93, deben declararse inexecutable por reñir con el artículo 23 de la Constitución Política entre otras disposiciones. “Con la posesión y circulación de material pornográfico los internos están ejerciendo, sin llegar a extremos que atenten contra la moral, las buenas costumbres y los derechos de los demás, el derecho al desarrollo de la personalidad y el artículo 15 de la Constitución Política; cada persona es libre de escoger lo que le gusta leer y lo que puede contribuir a su diversión y entretenimiento; es más nocivo para el individuo alejarlo del mundo exterior que permitir lecturas que considera enriquecen su cultura o al menos redimen sus angustias por sentirse aislado o privado de la libertad.”

7.3. Intervenciones

Se demanda la declaratoria de inexecutable del inciso 1º y el párrafo del artículo 110 de la Ley 65/93. La excepción contemplada en el inciso primero, busca proteger intereses colectivos e individuales de las personas privadas de la libertad, caso en el cual debe imperar “la primacía del orden público y los derechos a la vida e integridad de aquellas, por sobre el derecho a la información. La lógica indica que aún entre los derechos fundamentales debe existir una jerarquía sobre todo para casos en los que ellos se encuentran en conflicto.”

7.4. Concepto del Ministerio Público

“Como se ha expuesto, los derechos constitucionales fundamentales no son absolutos, ya que encuentran límites representados en las garantías que la propia Carta reconoce en favor de las personas, como también en los beneficios consagrados en aras del interés colectivo.

Como lo establece el inciso 1º del artículo 110 de la ley que se examina, los reclusos gozan del derecho a la libertad de información, con las limitaciones derivadas de la amenaza contra el orden necesario para la convivencia del grupo al cual pertenecen. Por tanto la restricción allí consagrada es razonable, mientras no signifique desconocimiento del núcleo esencial de este derecho”.

7.5. Consideraciones de la Corte

a. La Corte no ha sido ajena al debate sobre el régimen de derechos reconocido a los internos y sus posibles limitaciones. Al respecto, en otra oportunidad dijo:

“La cárcel no es un sitio ajeno al derecho. Las personas reclusas en un establecimiento penitenciario no han sido eliminadas de la sociedad. La relación especial de sometimiento que mantienen con el Estado no les quita su calidad de sujetos activos de derechos. En vista de su comportamiento antisocial anterior, el prisionero tiene algunos de sus derechos suspendidos, otros limitados, como el derecho a la comunicación y a la intimidad; pero goza de otros derechos de manera plena como el derecho a la vida, a la integridad física y a la salud.” (Enfasis no original).²²

El régimen de libertades y derechos de los internos depende de las excepcionales circunstancias que se viven alrededor de su reclusión en cárceles y penitenciarías, y responde al cumplimiento de ciertas medidas de seguridad. “Sería insólito e impropio que al detenido se le concediera el mismo margen de libertad de que se goza en la vida normal,”²³ pues la sola privación de la libertad corporal lleva implícita la restricción de muchas otras. La razón que sustenta esta afirmación radica en el hecho de tratarse de una circunstancia especial que amerita un trato igualmente especial; es razonable que el margen de libertad que se le reconoce a las personas al interior de un centro carcelario, sea proporcionado a las exigencias de formación, orden y seguridad inherentes a la institución.

Las finalidades que el Estado pretende alcanzar al asumir la función de dirigir y regular el cumplimiento de las medidas de aseguramiento, la ejecución de las penas privativas de la libertad personal y las medidas de seguridad, guardan necesaria relación con la readaptación del individuo mediante la consagración de programas de educación y trabajo que lo preparen para contribuir en forma productiva a la comunidad al recuperar su libertad; con la protección de los legítimos intereses de la sociedad, pues a través del derecho y sus normas se encuentran las herramientas adecuadas para reprimir la delincuencia y controlar los ataques contra las garantías y valores ciudadanos; y con la efectividad de las penas impuestas, porque se establece un conjunto de medidas que buscan prevenir circunstancias que afecten la eficacia de las sanciones.

De estas premisas surge la justificación para desarrollar todo un cuidadoso sistema que

pretende respetar los valores propios de la dignidad humana reconocidos a todos los reclusos, estableciendo garantías que hagan de la experiencia en las cárceles una etapa constructiva y regeneradora del individuo, pero al mismo tiempo, consagrando restricciones que permitan supervisar las conductas para asegurar el acatamiento de la ley, la aplicación justa de las condenas y la integridad de las instituciones y sujetos del sistema carcelario.

La norma acusada es un claro ejemplo de esa relación entre garantía y restricción que existe en el régimen aplicado a los internos en centros de reclusión. Es una disposición que reconoce a los reclusos como regla general, la libertad de información, pero inmediatamente establece una restricción que permite concebir ciertas limitaciones al recién otorgado derecho.

Es competencia de la Corte entrar a determinar si la restricción contenida en el artículo parcialmente demandado, viola el núcleo esencial de alguno de los derechos constitucionales reconocidos a los internos.

En primer lugar hay que decir que no se está en frente de un precepto arbitrariamente establecido, ni de vigencia ordinaria, porque su aplicación se origina en las graves circunstancias que amenazan el orden interno de la institución. Su empleo no puede ser injustificado por cuanto siempre debe existir una motivación que aconseje la limitación del derecho a la información. Es además, un recurso temporal pues, desaparecidos los hechos que alteraron el orden del plantel, deberán restablecerse las libertades que de manera preventiva se suspendieron. Así entendida, se trata de una norma constitucional.

b. Un problema diferente plantea la regulación contenida en el párrafo demandado del mismo artículo. No existe justificación constitucional que permita la limitación de los derechos de los internos más allá de las exigencias relacionadas con la finalidad perseguida por la pena impuesta, y que velan por la resocialización de los reclusos, el mantenimiento del orden, el cumplimiento de la disciplina que permita la convivencia al interior de los penales, y la prevención de situaciones que pongan en peligro la eficacia de la función del sistema carcelario.

Por eso resulta extraño que la ley pretenda limitar actividades que dependen de la libre opción de cada individuo, es decir, del ejercicio de sus gustos y aficiones, y de las cuales no se deriva perjuicio o atentado contra los derechos ajenos. Como ya ha tenido oportunidad

de sostenerlo la Corte: el establecimiento de un régimen disciplinario que busque el orden en los recintos carcelarios, “no implica que el recluso no pueda poseer material pornográfico -o de cualquier otro tipo-, porque cada persona es libre de escoger sus lecturas y pasatiempos mientras no afecte los derechos de los demás.”²⁴ (Enfasis no original).

Ahora bien: junto al reconocimiento que hace esta Corporación de la libertad que los internos tienen para poseer material pornográfico, hay que advertir que el ingreso o circulación de este tipo de documentos debe cumplir con los requisitos legal y reglamentariamente exigidos para el ingreso y circulación de cualquier otro tipo de material cuya tenencia sea permitida. Con esta aclaración se busca prevenir el surgimiento de mecanismos clandestinos de comercialización de este tipo de material y reiterar la prohibición legal aplicada a los guardianes de las instituciones carcelarias en el sentido de actuar como divulgadores de pornografía,²⁵ y en general, como comercializadores de cualquier tipo de sustancia lícita o ilegal. Las razones que asisten a la Corte para hacer este pronunciamiento son elementales: de un lado, es contrario a la naturaleza de estos funcionarios públicos servir de intermediarios entre el mundo exterior y el centro de reclusión para la provisión de bienes de cualquier naturaleza, y por otra parte, todas las instituciones carcelarias deben establecer con claridad la forma de ingresar bienes y prestar servicios permitidos por la ley y los reglamentos.

El párrafo del artículo 110 de la Ley 65 de 1993 será declarado inexecutable por las razones expresadas y con las aclaraciones hechas, pues viola reglas constitucionales que garantizan la libertad de información, de expresión y el libre desarrollo de la personalidad.

8. Reglamento disciplinario para internos

8.1. Normas acusadas:

Son faltas leves:

1. Retardo en obedecer la orden recibida.
2. Descuido en el aseo personal, del establecimiento, de la celda o taller.
3. Negligencia en el trabajo, en el estudio o la enseñanza.

4. Violación del silencio nocturno. Perturbación de la armonía y del ambiente con gritos o volumen alto de aparatos o instrumentos de sonido, sin autorización.
5. Abandono del puesto durante el día.
6. Faltar al respeto a sus compañeros o ridiculizarlos.
7. Descansar en la cama durante el día sin motivo justificado.
8. Causar daño por negligencia o descuido al vestuario, a los objetos de uso personal, a los materiales o a los bienes muebles entregados para su trabajo, estudio o enseñanza.
9. Violar las disposiciones relativas al trámite de la correspondencia y al régimen de las visitas.
10. Eludir el lavado de las prendas de uso personal, cuando reglamentariamente le corresponde hacerlo.
11. Emitir expresiones públicas o adoptar modales o actitudes contra el buen nombre de la justicia o de la institución, sin perjuicio del derecho a elevar solicitudes respetuosas.
12. No asistir o fingir enfermedad para no intervenir en los actos colectivos o solemnes programados por la dirección.
13. Cometer actos contrarios al debido respeto de la dignidad de los compañeros o de las autoridades.
14. Irrespetar o desobedecer las órdenes de las autoridades penitenciarias y carcelarias.
15. Incumplir los deberes establecidos en el reglamento interno.
16. Faltar sin excusa al trabajo, al estudio o a la enseñanza.
17. Demorar sin causa justificada la entrega de bienes o herramientas confiadas a su cuidado.

Son faltas graves las siguientes:

1. Tenencia de objetos prohibidos como armas; posesión; consumo o comercialización de sustancias alucinógenas o que produzcan dependencia física psíquica o de bebidas embriagantes.
2. La celebración de contratos de obra que deben ejecutarse dentro del centro de reclusión sin autorización del Director.
3. Ejecución de trabajos clandestinos.
4. Dañar los alimentos destinados al consumo del establecimiento.
5. Negligencia habitual en el trabajo o en el estudio o en la enseñanza.
6. Conducta obscena.
7. Dañar o manchar las puertas, muros del establecimiento o pintar en ellas inscripciones o dibujos no autorizados.
8. Romper los avisos o reglamentos fijados en cualquier sitio del establecimiento por razón de autoridad.
9. Apostar dinero en juegos de suerte o azar.
10. Abandonar durante la noche el lecho o puesto asignado.
11. Asumir actitudes irrespetuosas en las funciones del culto.
12. Hurtar, ocultar o sustraer objetos de propiedad o de uso de la institución, de los internos o del personal de la misma.
13. Intentar facilitar o consumir la fuga.
14. Protestas colectivas.
15. Comunicaciones o correspondencia clandestina con otros condenados o detenidos y con extraños.

16. Agredir, amenazar o asumir actitud irrespetuosa contra los funcionarios de la institución, funcionarios judiciales, administrativos, los visitantes y los compañeros.

17. Incitar a los compañeros para que cometan desordenes u otras faltas graves o leves.

19. Propiciar tumultos, motines, lanzar gritos sediciosos para incitar a los compañeros a la rebelión. Oponer resistencia para someterse a las sanciones impuestas.

20. Uso de dinero contra la prohibición establecida en el reglamento.

21. Entregar u ofrecer dinero para obtener provecho ilícito; organizar expendios clandestinos o prohibidos.

22. Hacer uso, dañar con dolo o disponer abusivamente de los bienes de la institución.

23. Falsificar documento público o privado, que pueda servir de prueba o consignar en él una falsedad.

24. Asumir conductas dirigidas a menoscabar la seguridad y tranquilidad del centro de reclusión.

25. Entrar, permanecer o circular en áreas de acceso prohibido, o no contar con la autorización para ello en lugares cuyo acceso esté restringido.

26. Hacer proselitismo político.

27. Lanzar consignas o lemas subversivos.

28. Incumplir las sanciones impuestas.

29. El incumplimiento grave al régimen interno y a las medidas de seguridad de los centros de reclusión.

Se subraya lo demandado.

8.2. Argumentos de la demanda

Se acusa también apartes del artículo 121, de la ley 65 del 93 por establecer un régimen disciplinario para los internos que no tiene en cuenta principios y garantías constitucionales mínimas, “pues el recluso en centros carcelarios, sea sindicado o condenado, no debería perder más derechos que el de su propia libertad, junto a sus restricciones propias, para mantener un orden social justo en un modelo de democracia”. En opinión del demandante, “este código en lugar de reglamentar la ejecución de las penas descritas en la ley penal se ha dedicado a materias que no le corresponden por lo que se incurrió en su trámite en violación del principio de unidad de materia -art. 158 C.P.-.

8.3. Intervenciones

Demanda el actor la inexecutableidad del artículo 121, de la Ley 65 de 1993, por violar los artículos 1, 2, 5, 6, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 23, 25, 28, 29, 34, 52, 58, 70, 93 y 95 de la Constitución Política. “Esta acusación no debe ser atendida por la Honorable Corte Constitucional, pues, no debe olvidarse, que aun en los monasterios, en los conventos, en los Colegios, Universidades, entidades públicas debe existir un mínimo de orden, el cual se logra a través de las normas de tipo disciplinario, que permitan a los miembros de esas instituciones un desarrollo armónico de las actividades que en ellas se desarrollan”, todo esto, para hacer efectivo, no ilusorio, un tratamiento encaminado a la readaptación del infractor, para que la pena cumpla su cometido y el esfuerzo hecho por los funcionarios judiciales.

8.4. Concepto del Ministerio Público

Señala el Procurador que en lo que respecta a los motivos que señala el demandante para pedir la inexecutableidad del artículo 121 del estatuto que se revisa, se advierte que “al revisar los comportamientos que el legislador ha previsto o tipificado como faltas (graves y leves), aparece que estas previsiones se ajustan al ordenamiento constitucional, porque desarrollan el principio de legalidad, al definir las conductas reprochables de manera general, señalando en los respectivos artículos las sanciones a imponer”. Ahora bien, “la relación que debe existir entre la falta cometida y la sanción a imponer, es asunto que le corresponde decidir al juzgador en cada caso.

8.5. Consideraciones de la Corte

a. Esboza el actor una acusación general alrededor del régimen disciplinario aplicable a los internos por considerarlo violatorio de ciertas garantías constitucionales. Afirma concretamente que las personas reclusas en centros penitenciarios no deberían perder más derechos que el de su libertad. Cualquier otra privación infringe la Ley Fundamental.

Estas afirmaciones confunden dos circunstancias nítidamente identificables. Una cosa son los efectos jurídicos de la comisión de un delito y que la ley penal puede hacer consistir en la privación de la libertad del infractor, y otro evento distinto son las sanciones disciplinarias resultantes de la violación del reglamento interno de una institución carcelaria.

Si bien se trata de reproches que pueden concurrir en cabeza de una misma persona, su origen y naturaleza corresponde a situaciones distintas. Cuando se habla de responsabilidad penal, en general se hace referencia a la obligación de sufrir una pena a causa de un delito; luego se es penalmente responsable cuando todas las condiciones materiales y volitivas previstas por la ley como esenciales a un delito se encuentran existentes en el hecho imputado. Surge entonces, un juicio que adelanta el Estado en representación de la sociedad y que puede culminar con la privación de la libertad del delincuente. Ahora, internado el condenado en un centro de reclusión, tendrá que cumplir con las reglas impuestas para conseguir el orden, seguridad, tranquilidad y convivencia que debe existir en estas instituciones. Las violaciones a estas reglas lo hacen acreedor a sanciones disciplinarias que pretenden corregir su comportamiento y advertirlo sobre los principios de obediencia, colaboración y buen trato que debe observar en el futuro.

Los motivos que asisten al legislador para expedir un régimen disciplinario aplicable a los internos en establecimientos penitenciarios y carcelarios no son otros que los de permitir el cumplimiento de la finalidad buscada por la pena impuesta en un ambiente de respeto y consideración por el otro, sea condenado o sea guardián. "El orden penitenciario se enmarca dentro del criterio de la resocialización, y para ello es necesaria, la disciplina, entendida como la orientación reglada hacia un fin racional, a través de medios que garanticen la realización ética de la persona. La disciplina, pues, no es fin en sí mismo, sino una vía necesaria para la convivencia humana elevada a los más altos grados de civilización. Ella no anula la libertad, sino que la encauza hacia la perfectibilidad racional. Se trata entonces, de un proceso de formación del carácter, que tiende a la expresión humanista y humanitaria en sentido armónico."26

Un régimen disciplinario así entendido no atenta contra los derechos de los internos. Puede imponer ciertas restricciones y ajustar algunos comportamientos, pero responde a las exigencias de la vida de la colectividad carcelaria y propende por el mantenimiento de un ambiente sano, higiénico, seguro y organizado.

Se declararán constitucionales las normas demandadas del reglamento disciplinario para internos, en el entendido de que el pronunciamiento de la Corte se limita a analizar las razones genéricas presentadas por el demandante que controvierten la constitucionalidad de ciertos preceptos. “Esta Corporación ha considerado que cuando existe un ataque general contra un cuerpo normativo pero no ataques individualizados contra todas las normas –o numerales se dirá en esta oportunidad- que la integran, la vía procedente es limitar el alcance de la cosa juzgada constitucional, en caso de que la acusación global no prospere. En tales eventos, lo procedente es declarar constitucionales las disposiciones contra las cuales no hay acusación específica pero precisando que la cosa juzgada es relativa, por cuanto sólo opera por los motivos analizados en la sentencia.”²⁷

En general, las conductas señaladas en el artículo como constitutivas de faltas parecen razonables y por lo tanto, las acusaciones globales presentadas contra el artículo 121 de la Ley 65 de 1993 no han de prosperar.

No obstante, la Corte debe precisar con énfasis que la valoración de las faltas debe hacerse con suma ponderación y ecuanimidad para que no haya lugar a reproches arbitrarios que se pretendan justificar tras la invocación de la ley.

Por otro lado, -y en estricta aplicación del principio de legalidad que anima la actividad judicial-, es necesario decir que una de las conductas demandadas a las que se refiere el artículo que se estudia, contenida en el numeral 7, resulta manifiestamente contraria a la Constitución. No tiene justificación, bajo ningún punto de vista, que el descanso en la cama por parte de los internos durante el día, mientras ello no signifique el incumplimiento de uno de los deberes asignados -v.g. estudio, trabajo, etc.- pueda constituir una falta disciplinaria. Existe un ámbito de intimidad y de libertad que el legislador no puede desconocer con el pretexto de ordenar la vida en comunidad de los reclusos. Con esta precisa advertencia, este numeral se declarará inconstitucional.

Resumiendo: en el presente caso las acusaciones globales presentadas en la demanda

contra el artículo 121 de la Ley 65 de 1993 no han de prosperar. La Corte Constitucional declarará exequible la norma acusada, pero advirtiendo que los alcances de su pronunciamiento cobijan únicamente las razones ventiladas en la demanda y expresamente estudiadas en el presente fallo. En lo que respecta al numeral 7 de la primera parte del artículo que define como falta leve: “Descansar en la cama durante el día sin motivo justificado” se procederá a declarar su inconstitucionalidad.

9. Del Comiso

9.1. Norma acusada:

Artículo 122.-Comiso. Las bebidas embriagantes, las sustancias prohibidas, armas, explosivos, los objetos propios para juegos de azar o en general, cualquier material prohibido hallado en poder interno serán decomisados. Si la tenencia de dichos objetos constituye hecho punible conforme a las leyes penales, se informará inmediatamente al funcionario competente para iniciar y adelantar la correspondiente investigación a cuya disposición se pondrán tales objetos. En los demás casos les dará el destino aconsejable.

Se subraya lo demandado.

9.2. Argumento de la demanda

Para el demandante es inaceptable el mecanismo de confiscación de ciertos bienes del sindicado o condenado -artículo 122 de la Ley 65 de 1993-, pues de esta manera se atenta contra derechos reales constitucionalmente protegidos.

9.3. Intervenciones

La señora Ministra de Justicia y la Directora del INPEC presentaron un sólo descargo englobando en análisis de los artículos 121, 122, 123, 126 y 127, relacionados con el régimen disciplinario de los internos y las sanciones correspondientes por su violación, al que ya se hizo referencia en el apartado 9.3.

9.4. Concepto del Ministerio Público

No se considera que lo dispuesto por el artículo 122 de la ley 65 de 1993 viole preceptos constitucionales, pues “la norma en estudio faculta a la dirección del establecimiento carcelario para dar ‘destino aconsejable’ a los bienes decomisados a los internos, cuya tenencia no constituya hecho punible.” Se trata de expresiones que resultan acordes con la Carta, “bajo el entendido que, tratándose de bienes de libre comercio, la dirección del establecimiento al decidir sobre el destino del material decomisado, debe ordenar lo pertinente para que sea entregado a su propietario cuando éste recobre la libertad, o transferido a las personas allegadas al interno, respetando de esta manera el derecho a la propiedad consagrado en el artículo 58 de la Carta Política.”

9.5. Consideraciones de la Corte

El artículo 122 de la Ley 65 de 1993, también hace parte del reglamento disciplinario para internos que consagra dicha ley, y dispone el destino que ha de tener el material prohibido, de cualquier tipo, que sea hallado en poder del interno.

En primer lugar, todo el material prohibido encontrado -v.g. bebidas embriagantes, sustancias narcóticas, armas, explosivos, etc.- será decomisado por parte de las autoridades carcelarias, que de ese modo, ejercen control sobre objetos cuya posesión contraría disposiciones que velan por la seguridad y la tranquilidad de los internos, por el mantenimiento del orden en los recintos carcelarios, y por la prevención de hechos ilícitos y daños contra la integridad de las personas y objetos en los centros de reclusión. Surge nuevamente como razón para la limitación de ciertos derechos, la necesidad de garantizar el cumplimiento de la disciplina que haga posible la vida en común en estas instituciones y que permita que las penas impuestas cumplan con su función protectora y preventiva y su fin fundamental -ya reiterado- de la resocialización del interno.

Ahora, si la posesión del material decomisado constituye hecho punible conforme a las leyes penales, es deber de las autoridades carcelarias informar inmediatamente al funcionario competente para iniciar y adelantar la correspondiente investigación. En estos eventos, el material incautado debe ponerse a disposición de los investigadores.

Cuando la tenencia del material prohibido que se decomisa no constituye delito, corresponde a la dirección del establecimiento darle el destino aconsejable. La destinación que permite la ley para estos bienes no puede desconocer los derechos válidamente adquiridos de sus

propietarios o poseedores. El decomiso al que se refiere la ley no es ni una expropiación, ni una forma de confiscación –excluída de nuestro ordenamiento jurídico-, pues no representa el absoluto despojo de la propiedad por acto del Estado que se impone a título de pena y sin compensación alguna.²⁹

En ese orden de ideas, corresponde a la autoridad que destina los bienes decomisados velar por la conservación de los mismos teniendo en cuenta, claro está, si se trata de bienes fungibles o no, perecederos o no, todo con el objeto de determinar la destinación de las cosas, bien sea para su uso, consumo o depósito.

Debe quedar claro entonces, que la norma por el hecho de constituir una sanción disciplinaria, no puede convertirse en un mecanismo que viole arbitrariamente los derechos de propiedad o posesión de los internos, siendo claro que cuando la naturaleza de los bienes lo permita, estos deben ser devueltos a los reclusos tan pronto recuperen su libertad.

10. De las sanciones

10.1. Normas acusadas

Artículo 123-Sanciones. Las faltas leves tendrán las siguientes sanciones:

1. Amonestación con anotación en su prontuario, si es un detenido o en su cartilla biográfica si es un condenado.
2. Privación del derecho a participar en actividades de recreación hasta por 8 días.
3. Suspensión hasta de 5 visitas sucesivas.
4. Suspensión parcial o total de alguno de los estímulos, por tiempo determinado.

Para las faltas graves las sanciones serán las siguientes:

1. Pérdida del derecho de redención de la pena hasta por 60 días.
2. Suspensión hasta de 10 visitas sucesivas.
3. Aislamiento en celda hasta por 60 días. En este caso tendrá derecho a 2 horas de sol diarias y no podrá recibir visitas; será controlado el aislamiento por el médico del establecimiento.

Parágrafo. El recluso que enferme mientras se encuentre en aislamiento debe ser conducido a la enfermería, pero una vez curado debe seguir cumpliendo la sanción, oído el concepto del médico.

Artículo 126.-Aislamiento. El aislamiento como medida preventiva se podrá imponer en los centros de reclusión en los siguientes casos:

1. Por razones sanitarias.
2. Cuando se requiera para mantener la seguridad interna.
3. Como sanción disciplinaria.
4. A solicitud del recluso previa autorización del Director del establecimiento.

Se subraya lo demandado.

10.2. Argumento de la demanda

10.3. Intervenciones y Concepto del Ministerio Público

Sobre esta materia, los respectivos funcionarios defienden la constitucionalidad de la norma a través de la presentación de un argumento genérico sobre el régimen disciplinario de los internos que quedó consignado en el presente fallo en apartados anteriores.

10.4. Consideraciones de la Corte

a. Las sanciones entendidas como reproches, se conciben como la consecuencia o efecto que le sigue a la realización del acto que una norma prohíbe. En el caso de las sanciones jurídicas, la conducta prohibida hará parte de una regla de derecho. Sin embargo, la función

de las sanciones no se agota en el cumplimiento de una conexión lógica. Son herramientas dotadas de un poder que supera el papel del simple mecanismo de técnica jurídica. Las sanciones buscan disuadir, influir en la conducta encauzándola hacia el respeto por la ley y los derechos de los demás, también pueden corregir el comportamiento de quienes han infringido normas de convivencia de una comunidad.

La intensidad de las sanciones impuestas está directamente relacionada con la naturaleza del acto que las provoca. Corresponde al legislador sopesar adecuadamente la relación entre las conductas prohibidas y las sanciones a imponer, pues la diversidad de la conducta humana exige igualmente que el reproche que haga el derecho sea proporcionado -como en efecto se hace en el numeral 4 del artículo 123-. En todo caso, siempre se debe tener respeto por ciertos principios mínimos que constituyen ineludiblemente el marco hermenéutico para la interpretación y aplicación de las disposiciones penales de cualquier naturaleza.³⁰ Así, el principio de legalidad, el reconocimiento del derecho de igualdad, el respeto a la dignidad humana, el debido proceso, son valores fundantes de la facultad estatal para imponer sanciones y en todos los casos deben ser garantizados y promovidos.

Las sanciones contenidas en los artículos parcialmente demandados de la Ley 65 de 1993 en ningún caso podrán aplicarse a conducta alguna que no esté previamente enunciada en esta ley o en los reglamentos. Tampoco recluso alguno podrá ser sancionado dos veces por el mismo hecho.³¹

En cuanto a las modalidades que admite la sanción que se aplica, debe recordarse que: (a) guardan concordancia con los fines preventivos a los que ya se hizo referencia, (b) la ley dispone con claridad el tipo de sanción que corresponde a cada clase de falta que describe el régimen disciplinario (artículo 121), (c) la duración de las sanciones jamás es indeterminada, (d) su criterio de aplicación nunca es arbitrario, pues la calificación de la infracción disciplinaria debe tener en cuenta las circunstancias que la agraven o la atenúen, las relativas a la modalidad del hecho, el daño producido, el grado del estado anímico del interno, su buena conducta anterior en el establecimiento y su respeto por el orden y disciplina dentro del mismo.³²

b. En relación concreta con el aislamiento hay que decir que se trata de una medida

preventiva que se puede imponer en muchos casos y que busca proteger bienes jurídicos fundamentales dentro de un centro de reclusión, como la salud, la seguridad interna, la disciplina y hasta la propia integridad física y mental cuando el propio recluso solicita su aplicación. En cumplimiento de su facultad sancionadora, las autoridades carcelarias deben respetar ciertas limitaciones, a las que la Corte ya ha hecho referencia:

“La autoridad penitenciaria y carcelaria no puede, en ningún caso, efectuar conductas que sean lesivas de aquellos derechos constitucionales que las personas reclusas conservan en forma plena. Así, por ejemplo, la dignidad de los presos debe ser respetada y no se les pueden aplicar torturas o penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. De otro lado, cuando sea necesario limitar un derecho, la autoridad penitenciaria o carcelaria tiene la obligación de tomar medidas proporcionales al fin perseguido, el cual obviamente tiene que ser constitucionalmente legítimo.”³³

Se reitera entonces: la aplicación de cualquier clase de sanción no puede ser arbitraria, ni desconsiderar garantías mínimas protegidas por la Constitución. Estas premisas deben verificarse con mayor rigor en el caso de una sanción tan intensa como el aislamiento, quedando claro que con su utilización “no hay violación de los derechos fundamentales de los reclusos, por cuanto si llegara a existir posibilidad de lesión, el médico del establecimiento constatará tal inminencia y obviamente no aplica la sanción.”³⁴ Por eso es menester revisar detenidamente las condiciones en las que se cumple la citada medida y advertir que no obstante constituir una sanción disciplinaria válida, al emplearse también deben respetarse los derechos de los internos. Por eso, considera la Corte que resulta ostensiblemente inconstitucional la forma como el artículo 123 de la Ley 65 de 1993 regula la aplicación del aislamiento sancionatorio permitiendo solamente “dos horas de sol diarias” a los reclusos sometidos a esta consecuencia disciplinaria.

Es necesario repetir: la especial condición en la que se encuentran las personas reclusas en cárceles y penitenciarías, y la existencia de un preciso régimen de disciplina que pretenda regular la convivencia de los internos, no puede convertirse, en ningún caso, en justificación para desconocer derechos fundamentales que guardan estrecha relación con la vida y la dignidad de las personas y que son plenamente reconocidos a detenidos y condenados. Por estas razones y cumpliendo además el ya aludido principio de economía procesal, la Corte declarará inexecutable la expresión “tendrá derecho a dos horas de sol diario y” contenida en

el numeral 3 de la segunda parte del artículo 126 de la Ley 65 de 1993.

11. Calificación de las faltas

11.1. Norma acusada

Artículo 127.-Calificación de faltas. En la calificación de la infracción disciplinaria deben tenerse en cuenta las circunstancias que la agraven o atenúen, las relativas a la modalidad del hecho, el daño producido, al grado del estado anímico del interno, a su buena conducta anterior en el establecimiento, a su respeto por el orden, y disciplina dentro del mismo y situaciones análogas.

Se subraya lo demandado.

11.2. Argumento de la demanda

Nos remitimos a los argumentos generales tratados con ocasión del régimen disciplinario de los internos. El actor involucra el artículo 127 aquí citado dentro la acusación general ya presentada.

11.3. Concepto del Ministerio Público

En cuanto a la demanda parcial del artículo 127 señala que “la disposición no contraría el ordenamiento superior, toda vez que le esta dando fundamentos al juzgador para que dentro de un margen de discrecionalidad, racionalidad y razonabilidad pueda determinar la naturaleza de la falta , y si se demuestra su existencia , proceda a dosificar la sanción a imponer.” Ahora, “la finalidad del tratamiento penitenciario es la de alcanzar la resocialización del infractor y para ello es indispensable que se establezcan principios de disciplina, cuyo desconocimiento o infracción dan lugar a la imposición de sanciones. Por tanto, son constitucionales las expresiones “agraven” y “al daño producido”, contenidas en el artículo que se comenta”.

Sobre la expresión “situaciones análogas”, consignada en la misma disposición considera que el legislador desatendió los mandatos del artículo 29 de la Carta Política, toda vez que la calificación de las faltas no puede estar supeditada a conceptos tan amplios como los referidos en el mencionado precepto. “Los hechos y circunstancias que afectan la graduación

de toda sanción, deben estar claramente señalados en la ley, para evitar que ante la ausencia de descripción normativa, las autoridades encargadas de aplicar las disposiciones puedan desconocer los derechos de las personas. Por tanto, la expresión 'situaciones análogas' contraría el principio de legalidad de las sanciones, contenido en el artículo 29 de la Carta Política.

11.4. Consideraciones de la Corte

Uno de los principios que alimentan la filosofía que sostiene la democracia liberal es el del control del poder y del Estado a través del derecho. La ley implica una limitación de la libertad, pero con su promulgación, ella se convierte paradójicamente, en promotora de la libertad, y esto es posible, en la medida en que se transforma en un contrapeso que contiene los desbordamientos del poder.

El principio de legalidad es fundamental dentro del ordenamiento social, vital para la aplicación y obediencia del derecho. Por ejemplo, es a la ley a la que se le encomienda el establecimiento de los delitos y las penas, de las faltas y sus sanciones. Antes que confiar en el arbitrio o voluntad de un juez para la calificación de la conducta humana, la comunidad políticamente organizada prefiere conferir competencia a los legisladores, para que como sus representantes, se encarguen de organizar el régimen penal y disciplinario vigente en la colectividad.

La actividad del Estado junto a la expresión de sus deseos, y en consecuencia, la obediencia y acatamiento de los ciudadanos a estos, no puede hacerse sino a través de normas que a manera de caminos orientan el obrar del poder.

Así, el artículo 127 de la ley que se estudia no hace nada distinto que señalar ciertos principios rectores en la calificación de una infracción o falta disciplinaria. Con ello se hace clara aplicación de las directrices que sobre la materia tienen plena vigencia en el procedimiento penal y han sido elevadas a rango constitucional como parte integral del debido proceso garantizado en el artículo 29 de la Carta Fundamental. Piénsese en la importancia de valorar las circunstancias que agravan o atenúan una infracción, las modalidades del hecho, el estado anímico del interno que lo comete, o su conducta anterior en el establecimiento, para determinar justamente el tipo de infracción cometida y la sanción que corresponde aplicar. Con el establecimiento de estos precisos criterios se busca otorgar

al funcionario respectivo de los elementos de juicio suficientes que lo libren de una valoración subjetiva de los acontecimientos y prevengan que este tipo de decisiones dependan del arbitrio o capricho de quien ejerce el poder.

Por eso resulta extraña la inclusión de una fórmula que de manera imprecisa establece un criterio de apreciación que abre la posibilidad al análisis caprichoso, infundado y difuso del comportamiento de los internos. La apreciación analógica de las circunstancias a la que se refiere la norma para efectos de la calificación de la falta es un recurso que rompe con el principio de legalidad referido y que además de atentar contra la seguridad jurídica, tan deseada en estos campos del derecho, puede ser el origen de desigualdades, tratos discriminatorios y decisiones injustificadas.

La Corte acepta la petición y comparte el argumento del señor Procurador en el sentido de declarar la inexecutable de la expresión “situaciones análogas” contenidas en el mismo artículo 127. El delicado proceso de valoración de las faltas para efectos de su calificación, no puede confiarse a la apreciación de situaciones análogas a las claramente establecidas en el artículo. Permitirlo, se repite, es abrir, sin ninguna duda, espacio para la arbitrariedad, la apreciación subjetiva, el capricho del funcionario de turno, o a la intriga y la presión; y fragmentaría penosamente importantes principios del procedimiento penal -e.g. la legalidad, la dosimetría de la sanción, etc.-.

12. De los recursos procesales

12.1. Norma acusada:

Artículo 135.-Notificación. Asumida la competencia por el director o el Consejo de Disciplina según el caso, se decidirá la sanción aplicable en un término máximo de tres días, vencidos los cuales se notificará al sancionado o, en caso que no se haga acreedor a sanción, se le comunicará igualmente su archivo.

La decisión admite el recurso de reposición por parte del sancionado, debidamente sustentado, interpuesto en el término de tres días, el cual se resolverá dentro de los dos días siguientes.

La sanción se hará efectiva cuando el acto administrativo se encuentre debidamente ejecutoriado.

Se subraya lo demandado.

12.2. Argumentos de la demanda

“El inciso 2 del artículo 135 del Código Penitenciario merece declaratoria de inexecutable toda vez que para los actos administrativos se está permitiendo sólo el recurso de reposición, con lo cual se infringe el artículo 31 de la Carta Magna. Tratar un acto administrativo como si fuera única instancia es violatorio del debido proceso, aplicable a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”.

12.3. Intervenciones

Sobre el inciso 2° del artículo 135 de la Ley 65 de 1993, dicen los intervinientes que no viola la Constitución al conceder sólo el recurso de reposición contra el acto administrativo que impone sanciones disciplinarias. Estos actos no sólo tienen la posibilidad de ser recurridos en reposición, “sino que también pueden ser objeto de revisión por parte de la Dirección General del INPEC” manteniéndose a salvo los derechos de los internos.

12.4. Concepto del Ministerio Público

La imposibilidad de interponer recurso diferente al de reposición contra los actos administrativos de que habla el artículo 135 de la ley 65/93, no viola la Constitución puesto que con ello no se consagra nada distinto a una excepción al principio de doble instancia previsto en el artículo 31 de la Constitución, excepción que por vía de ley -como en el presente caso- la misma Carta autoriza.

12.5. Consideraciones de la Corte

La función de definir las instancias procesales en las distintas materias corresponde al legislador (artículos 31 y 150 numeral 2 C.P.).

Son variados los ejemplos de procesos en los que al juzgarse la conducta de ciertos funcionarios o ciudadanos, la ley ha consagrado una sola instancia, sin que pueda deducirse

por ello violación del derecho al debido proceso o a la defensa. Sobre el particular la Corte ha señalado:

“Al efectuar el análisis de constitucionalidad solicitado, esta Corte ha de reiterar que el principio de doble instancia, con todo y ser uno de los principales dentro del conjunto de garantías que estructuran el debido proceso, no tienen un carácter absoluto, como resulta del precepto constitucional que lo consagra (artículo 31 C.P.) a cuyo tenor “toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley.” (subraya la Corte)³⁵

Luego está autorizado el legislador para indicar en qué casos no hay recursos de segunda instancia en cualquier tipo de proceso, “sin perjuicio de los recursos extraordinarios que, como el de revisión, también él puede consagrar, y sobre la base de que, para la defensa de los derechos constitucionales fundamentales afectados por vías de hecho, quepa extraordinariamente, la acción de tutela, como lo ha sostenido la jurisprudencia de esta Corte a partir de la Sentencia C-543 de 1992.”³⁶

Existe una razón adicional por la que los procesos de única instancia, no implican una situación desfavorable procesalmente. Ello ocurre cuando la persona es procesada ante la instancia superior de una jurisdicción, que para el caso de los procesos penitenciarios por faltas leves es representada por el director de establecimiento, y en los procesos por faltas graves por el Consejo de disciplina.³⁷ En tales eventos (y así lo establece el Código penitenciario), el investigado goza de la garantía de ser juzgado por el más alto funcionario que dentro de jurisdicción competente puede conocer de su caso.³⁸

Es menester recalcar que el debido proceso es una garantía que no se agota o se identifica exclusivamente con las formas o los ritos. Detrás de los elementos de técnica jurídica hay una justificación material que busca otorgar adecuados mecanismos de conocimiento y defensa a quienes intervienen en un proceso.

El proceso disciplinario establecido en el Código Penitenciario, busca consagrar claramente el camino a seguir en caso de cometer una falla que viole el régimen de comportamiento establecido para los internos. Se trata de una metodología que se aplica sin distinciones, a la totalidad de la población carcelaria preservando así el principio de igualdad propio de las investigaciones disciplinarias y estableciendo una serie de garantías que no se agotan en el

texto del artículo 135 demandado, pues consagra otros principios relacionados con la debida investigación de los hechos, la fundamentación de las sanciones y la posibilidad de revocar o suspender provisionalmente los castigos impuestos que tienen como único propósito proteger a los internos y asegurarles un proceso justo y legal.³⁹

13. Reincidentes

13.1. Norma acusada:

Artículo 137.-Suspensión condicional. Tanto el director como el consejo de disciplina pueden suspender condicionalmente, por justificados motivos, en todo o en parte, las sanciones que se hayan impuesto, siempre que se trate de internos que no sean reincidentes disciplinarios.

Si dentro de tres meses, contados a partir del día que se cumpla la sanción, el interno comete una nueva infracción se aplicará la sanción suspendida junto a la que merezca por la nueva falta.

Se subraya lo demandado.

13.2. Argumento de la demanda

Según el actor el artículo 137 de la ley acusada establece una excepción para suspender en forma condicional cualquier sanción impuesta a un interno, esto es, “siempre que no se trate de internos que no sean reincidentes disciplinarios”. “En esta norma, como sucede también en el párrafo del artículo 139 y en el ordinal 5° del artículo 147; se esta sosteniendo un rezago del peligrosismo y se resquebraja el derecho a la igualdad”.

13.3. Intervenciones

La suspensión condicional a la que hace referencia el artículo 137 del Código Penitenciario, es una medida excepcional y no general, de donde se deduce que la sanción disciplinaria debe cumplirse en su integridad, “y que sólo en contados casos y por justa causa se puede suspender la ejecución de la misma”.

13.4. Concepto del Ministerio Público

No se viola el artículo 13 de la C.P. cuando en el Código Penitenciario se establecen prerrogativas como la prevista en el artículo 137 de la ley 65 de 1993, en beneficio de las personas que carecen de antecedentes penitenciarios. “Se justifica lo anterior, porque los internos beneficiados con la norma se encuentran en una situación diferente de aquellos que son reincidentes”.

13.5. Consideraciones de la Corte

Ya se ha visto cómo uno de los elementos de apreciación para la calificación de las faltas es la revisión de la buena conducta anterior, del interno que se juzga, en el establecimiento. Con ello se busca adoptar una decisión que sea proporcional con la conducta y el comportamiento demostrado por cada cual. Sería injusta y abiertamente discriminatoria una norma disciplinaria que se aplicara sin tomar en consideración las específicas circunstancias objetivas y subjetivas que rodean el acto que se reprocha, y que para el caso de la reincidencia, tal como lo señala el artículo 128 de la Ley 65 de 1993, se limita al análisis del comportamiento del recluso durante los meses anteriores al momento en el que se somete a alguna de las sanciones establecidas.⁴⁰

La reincidencia es una figura jurídica de gran significado sociológico. Se sabe que una de las funciones de la pena es la de disuadir a las personas en general, de cometer un acto prohibido. Para quienes ya han sido objetos de sanción se espera que esa función disuasiva sea ejercida por la misma experiencia de la pena. El reincidente demuestra una voluntad -que la ley no supone-, de quebrantar repetidamente la ley dejando sin efecto el mensaje o propósito persuasivo del reproche jurídico.

Este indicador de la conducta humana es tomado en cuenta por el legislador en múltiples ocasiones para calificar el comportamiento de los infractores y determinar el tratamiento correccional a seguir. Por esta vía se busca desestimular conductas socialmente censurables, cuya reiteración hace que su autor no sea considerado para asumir nuevas responsabilidades o recibir beneficios.

No se trata de una forma de revivir el peligrosismo en materia penal, en buena hora superado, puesto que la valoración del comportamiento del reincidente disciplinario se basa en el análisis objetivo de su conducta, que para el caso en estudio tiene además un límite temporal de aplicación (3 o 6 meses siguientes a la imposición de una pena, ver nota 40);

nada tiene que ver aquí la consideración de una supuesta inclinación natural, o disposición fisiológica para delinquir.

Tampoco se atenta contra el orden constitucional al señalar por vía legal la vigencia de la figura de la reincidencia. "Dado que la Carta Política no contiene disposición alguna sobre la reincidencia, bien puede incluirse o no esta figura jurídica en los distintos estatutos sancionatorios, sin contrariar la Ley Suprema, pues, en esa materia, la Carta no se encuentra matriculada en ningún sistema doctrinal."⁴¹

14. Sobre la fijación de la política criminal

14.1. Normas acusadas:

Artículo 167.- Consejo Nacional de Política Penitenciaria y Carcelaria. El Consejo Nacional de Política Penitenciaria y Carcelaria estará integrado por cinco miembros: tres designados por el Ministro de Justicia y del Derecho y dos por el Director del instituto, uno experto en el ramo penitenciario y el otro del Cuerpo de Custodia y Vigilancia.

Su período será de tres años, podrán ser reelegidos y su función es de asesoría en la planeación y desarrollo de la política penitenciaria y carcelaria.

Artículo 170.-Comisión de Vigilancia y Seguimiento del Régimen Penitenciario. La comisión de vigilancia y seguimiento del régimen penitenciario creada por el Decreto número 1365 de agosto 20 de 1992, para el cumplimiento de sus funciones contará con la asesoría del Consejo Nacional de Política Penitenciaria y Carcelaria."

Se subraya lo demandado.

14.2. Argumento de la demanda

Las funciones que se establecen para el Consejo de Política Penitenciaria y Carcelaria que consagran los artículos 167 y 170 de la ley que se acusa, constituyen verdaderas actividades de política criminal y, como tales, su determinación no es competencia del Congreso sino del

Presidente de la República, según el artículo 189 de la Constitución.

14.3. Intervenciones

Las intervinientes solicitan a la Corte no acceder a la petición de inexecutable de los artículos 167 y 170 de la Ley 65 de 1993 “pues el Consejo de Política Penitenciaria y Carcelaria, no tiene la función de formular la política criminal como equivocadamente lo cree el libelista, sino de asesorar en materia de planeación y desarrollo, la política penitenciaria y carcelaria que adopte el Gobierno Nacional”.

14.4. Concepto del Ministerio Público

Respecto a los artículos 167 y 170 del Código Penitenciario y Carcelario, dice el Procurador que de las funciones otorgadas tanto al Consejo Nacional de Política Penitenciaria y Carcelaria, como a la Comisión de Vigilancia y Seguimiento del Régimen Penitenciario, se infiere que se trata de organismos creados para colaborar con el Gobierno Nacional en la tarea de señalar la política a seguir en cuanto a la administración de los centros penitenciarios. Son disposiciones que desarrollan el mandato contenido en el artículo 113 de la Constitución, según el cual los órganos del Estado colaboran armónicamente para la realización de sus fines. Los preceptos concuerdan con la Constitución.

14.5. Consideraciones de la Corte

En principio, la formulación de la política criminal dentro del Estado es asunto que compete al Legislador. Pero para el cumplimiento de esta función puede contar con la colaboración de las demás ramas y órganos del poder público, incluso de otros organismos autónomos e independientes que contribuyan al cumplimiento de las políticas estatales. (artículo 113 C.P.).⁴²

Bien es cierto que los diferentes órganos y entidades del Estado tienen funciones separadas celosamente demarcadas por la ley, pero en el cumplimiento de los fines señalados por la Constitución y el mismo ordenamiento legal, nada impide que distintos cuerpos y funcionarios de diferentes grados jerárquicos se complementen armónicamente en la consecución de ciertas metas estatales y en el desarrollo de programas de beneficio para la comunidad. El caso al que se refieren las normas parcialmente acusadas, es una muestra

clara de la utilidad que se desprende de estos sistemas de colaboración administrativos y de la necesidad de emplearlos para lograr la eficiente prestación de servicios y el adecuado cumplimiento de las obligaciones del Estado.

No es pues, contrario a la Constitución que la labor de formulación de la política criminal y carcelaria, en la que necesariamente debe tener injerencia el Presidente de la República, sea asesorada, planeada y desarrollada concurrentemente por distintos estamentos, como el Consejo Nacional de Política Penitenciaria y Carcelaria, conocedores de la problemática del sector y cercanos a su manejo y tratamiento. De esta forma, precisamente se pueden poner en práctica con eficiencia y celeridad las políticas y estrategias decididas por la cabeza de la rama ejecutiva, en lo que a ella corresponde, para la preparación y elaboración de proyectos de ley en materia criminal y para la ejecución de las grandes políticas trazadas por el legislador.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

RESUELVE:

Primero: Declarar EXEQUIBLES los apartes demandados de los artículos 20, 31, 46, 85, 94, 137, 165 y 170 de la Ley 65 de 1993.

Segundo: Declarar EXEQUIBLES los artículos 28, 95, 126-3, 135 inciso segundo y 167 de la Ley 65 de 1993.

Tercero: Declarar EXEQUIBLE con los condicionamientos hechos por la Corporación el aparte demandado del artículo 44-e de la Ley 65 de 1993.

Cuarto: Declarar EXEQUIBLE el artículo 122 de la Ley 65 de 1993, en los términos expresados en la parte motiva del presente fallo.

Quinto: Declarar EXEQUIBLE en lo acusado, el artículo 121 de la Ley 65 de 1993, sólo en

relación con los cargos analizados en esta sentencia, e INEXEQUIBLE el numeral 7 de la primera parte de dicho artículo que dice: “Descansar en la cama durante el día sin motivo justificado”.

Sexto: Declarar EXEQUIBLE el aparte del inciso primero del artículo 110 de la Ley 65 de 1993, que dice: “salvo grave amenaza de alteración del orden, caso en el cual la restricción deberá ser motivada”, e INEXEQUIBLE el párrafo del mismo artículo.

Septimo. Declarar EXEQUIBLE el artículo 123-4 de la Ley 65 de 1993, e INEXEQUIBLE la expresión “tendrá derecho a dos horas de sol diarias y” contenida en el numeral 3 de la segunda parte de dicho artículo.

Octavo. Declarar EXEQUIBLES las siguientes expresiones del artículo 127 de la Ley 65 de 1993: “agraven” y “el daño producido”, e INEXEQUIBLE la expresión “y situaciones análogas” del mismo artículo.

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

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

CARMENZA ISAZA DE GOMEZ

Magistrada (E)

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

1 Tal es el señalamiento del artículo 1° de la citada ley al exponer el contenido del Código Penitenciario y Carcelario.

2 Extractado de la presentación del Proyecto de Ley hecha por el señor Ministro de Justicia al Senado de la República en octubre de 1992. En: Gaceta del Congreso No. 132, 29 de octubre de 1992, Pg. 1. Constancia del proceso legislativo que debió seguir la ley 65 de 1993 se encuentra en las siguientes gacetas del Congreso:

132 del 92; 24, 79, 221, 156 y 313 de 1993; 49 y 89 de 1994; 2 y 25 de 1996.

3 La relegación a colonia agrícola penal era una sanción específica, distinta del arresto; así lo reconoció expresamente el legislador extraordinario al establecer en el artículo 337 del Código Penal -Decreto 100 de 1980- que: "A partir de la vigencia del presente Código, quienes estén cumpliendo condena de presidio o de relegación a colonia agrícola penal, continuarán descontándola como si se tratara de pena de prisión." Cfr. Sentencia 016 de 1997, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

4 Vale señalar que los artículos 23, 24, 25 y 26 del Decreto 522 de 1971 que establecían las mentadas contravenciones sancionadas con la pena de relegación a colonia agrícola fueron

declaradas inexequibles por la Corte Constitucional mediante fallo C-016 de 1997, ya citado
5 Ley 2 de 1984, Ley 23 de 1991, Ley 228 de 1991.

6 Sentencia 016 de 1997.

7 Sobre este punto no se hace nada distinto que reiterar la Jurisprudencia consignada en la policitud C-016/97.

8 Artículo 28, Ley 65 de 1993.

9 El título I del Código Penitenciario y Carcelario establece el contenido y los principios rectores del estatuto legal. El artículo 3 señala:

“Igualdad. Se prohíbe toda forma de discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

“Lo anterior no obsta para que se puedan establecer distinciones razonables por motivos de seguridad, de resocialización, y para el cumplimiento de la sentencia y de la política penitenciaria y carcelaria”.

Énfasis no original.

El artículo 4 por su parte, prohíbe toda forma de violencia síquica, física o moral.

10 Sentencia C-394 del 95, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

11 El artículo 36 de la Ley 65 de 1993 señala al director de cada centro de reclusión como jefe de gobierno interno. En tal calidad, tendrá que tomar las medidas que el servicio demande y “responderá ante el director del INPEC del funcionamiento y control del establecimiento a su cargo”.

12 El citado artículo 33 de la Ley 65/93, por ejemplo, establece la posibilidad de expropiación por vía administrativa de los inmuebles cercanos a las cárceles, por razones de interés público y utilidad social. Esto es posible siempre y cuando exista previa indemnización, la cual estará sujeta a posterior acción contencioso administrativa, incluso respecto del precio.

13 Sentencia C-318 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

14 Sentencia T-145 del 93, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

15 Sentencia C-025 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

16 La educación para la rehabilitación social es materia contemplada en la Ley General de Educación -115 de 1994-, en su artículo 68 y siguientes.

17 Cfr. Artículo 94 de la Ley 65 de 1993.

18 Cfr. Artículo 69 de la Ley 115 de 1994.

19 Así lo disponen los artículos 168 y siguientes de la Ley 115 de 1994.

20 No puede pasarse por alto la tarea que desarrollan en el desarrollo y programación de la labor educativo ciertas entidades pertenecientes al sector como el ICFES.

21 Artículo 69, Ley 115 de 1994, párrafo.

22 Sentencia T-596 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón.

23 Sentencia C-394 de 1995.

24 Sentencia C-394 de 1995. Sobre el asunto de la pornografía debe recordarse la prohibición establecida en este fallo a los servidores públicos -guardianes- como divulgadores de material pornográfico.

25 Sobre esta específica prohibición se refirió la Corte en la ya citada sentencia C-394 de 1995.

26 Sentencia C-394 de 1995.

27 Sentencia C-318 de 1995.

28 Todos estos valores y propósitos fueron condensados tanto en el proyecto de ley como en el texto definitivo de la Ley 65 de 1993 -artículo 10- en el entendido de que se trata de un esfuerzo institucional para regular coherentemente el fenómeno total del tratamiento

penitenciario.

29 Sobre la diferenciación entre las figuras de extinción del dominio, confiscación y comiso pueden consultarse las sentencias C-066 y C-216 del 93.

30 Cfr. por ejemplo, el Título I de la Ley 65 de 1993, que señala el contenido y los principios rectores del Código Penitenciario y Carcelario.

31 El artículo 117 de la Ley 65 de 1993 se refiere expresamente al principio de legalidad de las sanciones.

32 Cfr. artículo 127, Ley 65 de 1993.

33 Sentencia C-318 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero

34 Sentencia C-394 de 1995.

35 Sentencia C-411 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

36 Ibidem

37 Cfr. artículo 133 de la Ley 65 de 1993, que establece los funcionarios competentes para imponer sanciones.

39 Artículos 133, 134, 135, 136, 137 y 138 de la Ley 65 de 1993.

40 Artículo 128. Reincidencia. Se considera como reincidente disciplinario al recluso que habiendo estado sometido a alguna de la sanciones establecidas en esta ley, incurra dentro de los 6 meses siguientes en una de las conductas previstas como faltas leves o dentro del términos de 3 meses en cualquiera de las infracciones establecidas como graves.

41 Sentencia C-060 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

42 Al respecto se puede consultar la sentencia C-037 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.