

Sentencia C-271/98

ESTADO DE EMERGENCIA PENITENCIARIA Y CARCELARIA

En razón a la naturaleza administrativa de la emergencia carcelaria y penitenciaria que se consagra en la norma acusada, ella no es, ni puede confundirse, con ninguno de los estados de excepción de que tratan los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución, pues, la emergencia que puede decretar el Director General del Inpec, no implica un cambio del régimen constitucional, que altere las competencias y funciones de los distintos órganos del poder público, como sucede con los estados de excepción, en los que se rompe el equilibrio entre los distintos poderes, razón por la que el Constituyente fijó expresamente un límite para el ejercicio de competencias excepcionales. Lo mismo puede predicarse de la facultad que se le reconoce al Ejecutivo para dictar decretos con fuerza de ley. En este caso, el Ejecutivo, revestido de facultades extraordinarias, sólo puede ejercer esa competencia excepcional por el límite expreso de seis (6) meses, límite que el Constituyente consideró prudente para no resquebrajar el equilibrio entre los poderes y lesionar de manera grave el orden constitucional.

ESTADO DE EMERGENCIA PENITENCIARIA Y CARCELARIA-Facultades del Director del INPEC

El legislador se limitó a reconocerle al Director del Inpec, la facultad de abreviar y agilizar ciertos trámites, para afrontar la situación que generó la declaración de emergencia carcelaria y penitenciaria, pero, en ningún caso, le asignó facultades o funciones propias de otros organismos. No le asiste razón al demandante cuando afirma que el legislador desconoció la cláusula de competencia que regula el artículo 121 de la Constitución, según la cual “Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”, pues las medidas que puede adoptar el Director General del Inpec, hacen parte de su competencia ordinaria. La diferencia radica en que en época de crisis, el legislador le reconoce a este funcionario un mayor campo de acción a fin de que pueda conjurar las causas que la originaron.

ESTADO DE EMERGENCIA PENITENCIARIA Y CARCELARIA-Límite temporal a discreción del Director del INPEC

El legislador, dentro de sus competencias, podía establecer el término de duración del estado de emergencia carcelaria y penitenciaria. Sin embargo, optó por dejar a la discrecionalidad del Director del Inpec su fijación, pues sólo este funcionario cuenta con los elementos de juicio necesarios para determinar el lapso que requiere para afrontar la crisis. Sin embargo, debe entenderse que el límite temporal de la emergencia que puede decretar el Director del Inpec, está determinado por el término que éste emplee en superar las causas que originaron la correspondiente declaración. Término que no puede ser ilimitado. La discrecionalidad reconocida al Director General del Inpec, abarca no sólo la facultad de adoptar las medidas y correctivos necesarios para conjurar el estado de emergencia, sino la de establecer el término de su duración, sin que ello lo faculte para consagrar términos irracionales.

ESTADO DE EMERGENCIA PENITENCIARIA Y CARCELARIA-Levantamiento por el Director del INPEC al superarse hechos/ACCION DE CUMPLIMIENTO-Procedencia

Referencia: Expediente D-1879.

Norma acusada: Artículo 168 de la ley 65 de 1993, “Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario”.

Actor: José Fernando Castro Caicedo.

Magistrada Ponente (E):

Dra. CARMENZA ISAZA DE GÓMEZ.

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., según consta en acta número veintitrés (23), a los tres (3) días del mes de junio, de mil novecientos noventa y ocho (1998).

I.- ANTECEDENTES.

El ciudadano José Fernando Castro Caicedo en su calidad de Defensor del Pueblo, en su propio nombre, y en uso del derecho consagrado en los artículos 40, numeral 6, y 241, numeral 4, de la Constitución, presentó ante esta Corporación, demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 168 de la ley 65 de 1993.

Por auto del diez (10) de noviembre de mil novecientos noventa y siete (1997), el Magistrado

sustanciador, doctor Jorge Arango Mejía, rechazó la demanda en relación con los literales a) y b), por la existencia de cosa juzgada constitucional, en relación con la sentencia C-318 de 1995.

En cuanto a los incisos tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo del artículo acusado, admitió la demanda; ordenó la fijación del negocio en lista para asegurar la intervención ciudadana dispuesta por los artículos 242, numeral 1, de la Constitución, y 7, inciso 2o., del decreto 2067 de 1991, y dispuso comunicar la iniciación de este proceso al señor Presidente del Congreso de la República, a la señora Ministra de Justicia y del Derecho y al Director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -Inpec-. Así mismo, dio traslado de la demanda al señor Procurador General de la Nación, para que rindiera su concepto.

Cumplidos los requisitos exigidos por el decreto 2067 de 1991 y recibido el concepto del señor Procurador General de la Nación, entra la Corte a decidir.

A.- Norma acusada.

La disposición considerada inexecutable es la que se transcribe a continuación:

“LEY 65 DE 1993

(Diciembre 20)

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

“El Congreso de Colombia

“DECRETA:

“TÍTULO XVI

“DISPOSICIONES VARIAS

“Artículo 168.- ESTADOS DE EMERGENCIA PENITENCIARIA Y CARCELARIA. El Director General del Inpec, previo el concepto favorable del Ministerio de Justicia y del Derecho, podrá

decretar el estado de emergencia penitenciaria y carcelaria, en todos los centros de reclusión nacional, en algunos o en alguno de ellos, en los siguientes casos:

“a) Cuando sobrevengan hechos que perturben o amenacen perturbar grave o inminentemente el orden y la seguridad penitenciaria y carcelaria;

“b) Cuando sobrevengan graves situaciones de orden sanitario que expongan al contagio al personal del centro de reclusión o que sus condiciones higiénicas no permitan la convivencia en el lugar, o cuando acaezcan o se adviertan graves indicios de calamidad pública.

“En los casos del literal a) el Director General del Inpec está facultado para tomar las medidas necesarias con el fin de superar la situación presentada, como traslados, aislamientos de los internos, uso racional de los medios extraordinarios de coerción y el reclamo del apoyo de la Fuerza Pública de acuerdo con los artículos 31 y 32 de esta Ley.

“Si en los hechos que alteren el orden y la seguridad del centro o centros de reclusión estuviere comprometido personal de servicio penitenciario y carcelario, el Director del Inpec podrá suspenderlo o reemplazarlo, sin perjuicio de las investigaciones penales o disciplinarias correspondientes.

“Cuando se trata de las situaciones contempladas en el literal b) el Director del Inpec acudirá a las autoridades del ramo, sanitario y de emergencia, tanto nacionales como departamentales o municipales, para obtener su colaboración, las que están obligadas a prestarla de inmediato en coordinación con los centros de reclusión afectados.

“El Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, podrá disponer de los traslados de los internos que se requieran, a los lugares indicados. De igual manera se podrán clausurar los establecimientos penales si así lo exigen las circunstancias. Así mismo podrá hacer los traslados presupuestales y la contratación directa de las obras necesarias para conjurar la emergencia, previo concepto del Consejo Directivo del Instituto.

“Superado el peligro y restablecido el orden, el Director General del Inpec informará al Consejo del mismo, sobre las razones que motivaron la declaratoria de emergencia y la justificación de las medidas adoptadas. Igualmente informará a las autoridades judiciales las nuevas ubicaciones de los detenidos, para sus correspondientes fines.”

La parte subrayada es la que será objeto de pronunciamiento, por cuanto en la sentencia C-318 de 1995, se declaró la exequibilidad, sin ninguna restricción, de los literales a) y b), que en el mencionado fallo fueron señalados como incisos primero y segundo.

B.- La demanda.

En concepto del actor, el legislador incurrió en una omisión al no señalar en la norma acusada, el término por el cual podría decretarse el estado de emergencia carcelaria y penitenciaria, omisión que implica un quebranto de los artículos 29, 121 y 209 de la Carta Política.

Según el actor, a pesar de que el legislador estableció en forma expresa e inequívoca los límites materiales de la emergencia carcelaria y penitenciaria, no hizo lo mismo en relación con los límites temporales, hecho que da lugar a que esta figura pierda su naturaleza transitoria, y se convierta en una medida de carácter permanente. Prueba de ello es que la primera emergencia que se declaró en 1995, se ha prorrogado indefinidamente.

Una competencia aparentemente reglada, se ha transformado en arbitraria e irracional, quebrantándose así, el contenido del artículo 121 de la Carta Política, según el cual “ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas a las que le atribuye la Constitución y la ley”.

Para el demandante, “la atribución legal a una autoridad administrativa secundaria, como lo es el Director Nacional del Instituto Nacional Penitenciario, del manejo de unas medidas de emergencia carcelaria, indeterminadas en el tiempo, constituye por si mismo un vacío legislativo inadecuado, que puede tornarse irracional, desproporcionado y hasta arbitrario en el período técnico de aplicación de la medida, tal como ha venido aconteciendo desde su creación.”

Igualmente, afirma que la mencionada omisión desconoce principios como la celeridad y la eficacia que inspiran la función de los organismos estatales, vulnerando el debido proceso administrativo. El demandante no es muy claro al exponer el concepto de violación por este aspecto, pues se limita transcribir una sentencia de la Corte Constitucional – sin indicar su referencia – para afirmar que al igual que en los términos judiciales, las leyes y actos administrativos deben establecer términos específicos.

C. Intervenciones.

Dentro del término fijado por el decreto 2067 de 1991, intervino el ciudadano Alvaro Namén Vargas, en defensa de la norma demandada, en su calidad de apoderado del Ministerio de Justicia y del derecho.

El interviniente considera que la norma sometida a control es constitucional por las siguientes razones:

- A diferencia de lo que afirma el actor, la norma acusada sí fija los límites materiales y temporales para la expedición y vigencia del estado de emergencia penitenciaria y carcelaria. El legislador consagró en ella un límite temporal implícito, el cual se encuentra en el inciso final del artículo demandado, pues la figura de la emergencia está supeditada a que se restablezcan las causas que le dieron origen. Por tanto, al no existir las causas que expresamente establece la ley, o al desaparecer éstas, carecería de objeto el acto que declaró la emergencia. En caso de no dictarse un acto revocando la emergencia declarada, la omisión de la administración puede ser puesta en conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa.
- La naturaleza administrativa de los actos del Director General del Inpec, hace que éstos se encuentren sometidos a los principios de legalidad, validez y eficacia, susceptibles de control ante la justicia de lo contencioso administrativo.
- Los principios de celeridad y eficacia no se desconocen, porque precisamente lo que se persigue al declararse la emergencia, es evitar que trámites engorrosos impidan la reacción inmediata del Estado, frente a situaciones que amenacen o alteren el orden público dentro de un centro carcelario.
- No se desconoce el debido proceso administrativo, toda vez que se trata de medidas que no tienen carácter sancionatorio, pues con ellas sólo se busca superar la situación de crisis, por lo que la actuación del Director del Inpec debe observar los presupuestos de existencia, validez y eficacia, contenidos en el mismo artículo 168, y, específicamente, en el Código Contencioso Administrativo.

C.- Concepto del Procurador General de la Nación.

El señor Procurador General de la Nación, doctor Jaime Bernal Cuéllar, por medio del concepto No. 1480 de enero 23 de 1998, solicitó se declarará la exequibilidad de la norma acusada.

Considera que las facultades que adquiere el Director General del Inpec, al decretar el estado de emergencia penitenciaria y carcelaria, tienen un límite material y temporal, que si bien éste último no se encuentra señalado en la norma que se acusa, el mismo es determinado por la autoridad encargada de adoptar la medida. Por lo tanto, la duración del estado de emergencia depende de la existencia de los hechos que llevaron a la autoridad administrativa a declararlo.

Sostiene que la naturaleza de la emergencia implica que su período de duración no pueda ser regulado con anticipación, siéndole imposible al legislador prever con exactitud cuál es el término que se requiere para restablecer el orden en los centros de reclusión, ya que son los hechos que motivan la declaración, los que determinan su extensión.

La naturaleza administrativa de los actos dictados por este funcionario, permite que éstos se demanden ante la jurisdicción contencioso administrativa, cuando se desconozcan los límites que el ordenamiento jurídico señala.

I. Consideraciones de la Corte Constitucional.

Procede la Corte Constitucional a dictar la decisión que corresponde a este asunto, previas las siguientes consideraciones.

Primera.- Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer de este proceso por haberse originado en la demanda de inexequibilidad, presentada contra una norma que hace parte de una ley de la República.

Segunda.- Aclaraciones previas.

- Competencia del Defensor del Pueblo para presentar acciones públicas de

constitucionalidad.

La Sala Plena de esta Corporación, reconoció en auto número 14, del veintinueve (29) de marzo de 1995, la facultad que le asiste al Defensor del Pueblo para presentar acciones públicas de constitucionalidad, invocando esa precisa calidad. Por esta razón, en el presente caso, se admitió la demanda de la referencia, en la que el ciudadano José Fernando Castro Caicedo, no sólo invocó su calidad de ciudadano, sino expresamente el hecho de ejercer el cargo de Defensor del Pueblo.

- Cosa juzgada relativa.

Como se indicó en la parte de antecedentes, en sentencia C-318 de 1995, con ponencia del Magistrado Alejandro Martínez Caballero, se declaró la exequibilidad sin restricción alguna de los literales a) y b) del artículo 168 de la ley 63 de 1995, que en el mencionado fallo fueron denominados como incisos primero y segundo. Razón por la que se rechazó la demanda en relación con ellos, y el pronunciamiento que aquí se emita no puede cobijar los mencionados literales.

Igualmente, en la sentencia C-394 de 1995, con ponencia del Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, se declaró la exequibilidad de otros apartes del artículo 168 de la ley 65 de 1993, exequibilidad que se restringió a los cargos analizados en ella (cosa juzgada relativa).

Tercera-. Lo que se debate.

La inconstitucionalidad por omisión.

Esta Corporación ha reconocido en varias providencias, y, específicamente, en la sentencia C-543 de 1996, con ponencia del Magistrado Carlos Gaviria Díaz, competencia para conocer de las demandas que tengan como fundamento las omisiones de carácter relativo en las que pueda incurrir el legislador, al no consagrar en una norma específica, elementos o ingredientes necesarios para que lo regulado en ella, no contradiga o vulnere principios y preceptos de carácter constitucional. Figura que la doctrina y la jurisprudencia han denominado “inconstitucionalidad por omisión relativa”.

En el caso que ahora se revisa, el actor considera que el legislador incurrió en una inconstitucionalidad de esta clase, al no especificar los límites temporales de la emergencia

penitenciaria y carcelaria que puede decretar el Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -Inpec-, omisión que, en su concepto, produce lagunas en el “ordenamiento jurídico”, transformando una medida de carácter temporal, en permanente, desconociendo el principio de competencia que exige el artículo 121 de la Constitución, y los principios de eficacia y celeridad consagrados en el artículo 209 de la Constitución.

Así mismo, considera que la omisión alegada desconoce el debido proceso (artículo 29 de la Constitución). Sin embargo, este cargo no es preciso, pues no se indica en qué consiste, o cómo se concreta la violación de este derecho.

Por su parte, el ciudadano designado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, y el Procurador General de la Nación consideran que el legislador no incurrió en la omisión que alega el demandante, pues, si bien no se estableció un límite temporal expreso, este límite está intrínsecamente determinado en la misma norma que se acusa como inconstitucional.

Dentro de ese contexto, se hace necesario estudiar la naturaleza de la facultad que el legislador otorgó al Director General del Inpec, para decretar la emergencia carcelaria y penitenciaria de que trata la norma acusada, para determinar si, como lo afirma el actor, el legislador incurrió en una omisión que afecte su constitucionalidad.

Cuarta.- Naturaleza jurídica de la emergencia carcelaria y facultades reconocidas al Director Nacional del Inpec.

En la sentencia C-318 de 1995, con ponencia del Magistrado Alejandro Martínez Caballero, la Corte estudió y precisó la naturaleza y características de la emergencia carcelaria y penitenciaria que consagra el artículo 168 de la ley 65 de 1993. Por esta razón, se hace necesario retomar lo dicho en esa oportunidad, a efectos de resolver los cargos de esta demanda.

1. El estado de emergencia carcelaria y penitenciaria fue definido en la mencionada sentencia como “una manifestación de la potestad administrativa, pues solamente es un procedimiento que permite abreviar y conferir mayor agilidad a ciertos trámites, en relación con las situaciones de normalidad, en virtud de la crisis de seguridad y orden sanitario a la

cual se enfrentan las autoridades carcelarias y penitenciarias... se asimila entonces a otras figuras administrativas, como la llamada contratación estatal por urgencia manifiesta, en las cuales la ley hace más expeditos ciertos procedimientos de toma de decisión, por las situaciones de urgencia que enfrenta la administración...". (negritas fuera de texto)

Es decir, la declaración de emergencia y los actos correspondientes que se dictan en desarrollo de la mencionada potestad administrativa, son típicos actos administrativos, sometidos a todos los principios y requisitos que les son propios: legalidad, celeridad, eficacia, control jurisdiccional, fuerza ejecutoria, etc.

2. En razón a la naturaleza administrativa de la emergencia carcelaria y penitenciaria que se consagra en la norma acusada, ella no es, ni puede confundirse, con ninguno de los estados de excepción de que tratan los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución, pues, la emergencia que puede decretar el Director General del Inpec, no implica un cambio del régimen constitucional, que altere las competencias y funciones de los distintos órganos del poder público, como sucede con los estados de excepción, en los que se rompe el equilibrio entre los distintos poderes, razón por la que el Constituyente fijó expresamente un límite para el ejercicio de competencias excepcionales.

3. Lo mismo puede predicarse de la facultad que se le reconoce al Ejecutivo para dictar decretos con fuerza de ley (artículo 150, numeral 10). En este caso, el Ejecutivo, revestido de facultades extraordinarias, sólo puede ejercer esa competencia excepcional por el límite expreso de seis (6) meses, límite que el Constituyente consideró prudente para no resquebrajar el equilibrio entre los poderes y lesionar de manera grave el orden constitucional.

Es decir, para el Constituyente fue claro que el ejercicio de facultades y competencias asignadas excepcionalmente a determinados órganos o funcionarios, y que no hacen parte de su órbita regular de competencia, requiere de unos límites temporales expresamente estipulados. Regla que debe tener en cuenta el legislador, al momento de conceder facultades excepcionales que alteren el funcionamiento normal de un determinado organismo.

4. En el caso de la emergencia carcelaria y penitenciaria, que consagra el artículo acusado, se echa de menos esa limitación temporal que el legislador ha debido imponer al Director

General del Inpec, a efectos de circunscribir su competencia. Sin embargo, esa omisión en que incurrió el legislador, no contradice ni vulnera principios o preceptos de carácter constitucional, que permitan afirmar que, en este caso, se configura la inconstitucionalidad que alega el actor. Para arribar a esta conclusión, es necesario tener en cuenta lo siguiente:

Las facultades que se le reconocen al Director General de Inpec, en el estado de emergencia penitenciaria y carcelaria, no implican la asignación a este funcionario de competencias o funciones propias de otros funcionarios u órganos del Estado, que impliquen, como lo afirma el actor, un desconocimiento de la cláusula de competencia que consagra el artículo 121 de la Constitución, y que, por tanto, requeriría de una expresa limitación en el tiempo.

El legislador se limitó a reconocerle al Director del Inpec, la facultad de abreviar y agilizar ciertos trámites, para afrontar la situación que generó la declaración de emergencia carcelaria y penitenciaria, pero, en ningún caso, le asignó facultades o funciones propias de otros organismos.

Si se revisa el artículo acusado en su integridad, se puede observar, por ejemplo, que medidas como los traslados, uso racional de los medios extraordinarios de coerción, entre otras, son funciones que en época de normalidad, le corresponde adoptar, igualmente, al Director General del Inpec, previo el agotamiento de unos requisitos establecidos en las normas correspondientes, requisitos que una vez declarada la emergencia, no está obligado a observar, pues, precisamente, de la ejecución rápida y eficaz de esas medidas, depende que pueda superarse la crisis que la originó.

Así las cosas, es necesario concluir que, en relación con este aspecto, no le asiste razón al demandante cuando afirma que el legislador desconoció la cláusula de competencia que regula el artículo 121 de la Constitución, según la cual “Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”, pues las medidas que puede adoptar el Director General del Inpec, hacen parte de su competencia ordinaria. La diferencia radica en que en época de crisis, el legislador le reconoce a este funcionario un mayor campo de acción a fin de que pueda conjurar las causas que la originaron.

Quinta.- ¿El inciso final del artículo 168 de la ley 65 de 1993, contempla un límite temporal para el ejercicio de la potestad administrativa que en él se reconoce al Director General del

Inpec?

Dice el inciso final del artículo acusado:

“Superado el peligro y restablecido el orden, el Director General del Inpec informará al Consejo del mismo, sobre las razones que motivaron la declaratoria de emergencia y la justificación de las medidas adoptadas. Igualmente informará a las autoridades judiciales las nuevas ubicaciones de los detenidos, para sus correspondientes fines.”

El lapso que se requiere para afrontar la crisis sanitaria a causa de una epidemia, por ejemplo, puede ser mayor o menor, según las circunstancias, al que se requiere para afrontar un problema de seguridad o viceversa. En estos casos, la existencia de un lapso taxativo, podría convertirse en un obstáculo para la adopción de las medidas necesarias para superar la crisis.

Sexta.- Facultad discrecional.

Afirma el actor que la inexistencia de un límite temporal expreso, hace que las facultades del Director General del Inpec, puedan tornarse en “irracionales y arbitrarias”. Al respecto, cabe señalar lo siguiente:

La sentencia C-318 de 1995, al estudiar los literales a) y b) del artículo 168 de la ley 65 de 1993, sobre las facultades reconocidas al Director General del Inpec, una vez declarada la emergencia carcelaria y penitenciaria, señaló que, en efecto, dichas facultades están enmarcadas por cierta discrecionalidad necesaria para superar el estado de emergencia.

Discrecionalidad que no implica arbitrariedad, como parece entenderlo el demandante. Al respecto, se afirmó en la sentencia citada.

“...No se puede asimilar lo discrecional con lo arbitrario. Esta Corporación ya había señalado al respecto:

No debe confundirse lo arbitrario con lo discrecional. En lo arbitrario se expresa el capricho individual de quien ejerce el poder sin sujeción a la ley. El poder discrecional por el contrario, está sometido a normas inviolables como las reglas de derecho preexistentes en cabeza del órgano o funcionario competente para adoptar la decisión en cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, a fin de proteger la vida, honra y bienes de los

asociados, así como sus derechos y libertades (Corte Constitucional, Sentencia C-031 de 1995. Magistrado ponente, doctor Hernando Herrera Vergara) (subrayas no originales) .

“Esta diferenciación entre lo discrecional y lo arbitrario tiene claro fundamento constitucional en Colombia, pues la Carta admite la discrecionalidad administrativa pero excluye la arbitrariedad en el ejercicio de la función pública. Así la potestad discrecional es una herramienta jurídica necesaria e indispensable, en ciertos casos, para una buena administración pública, pues se le brinda al gestor público la posibilidad de decidir, bajo un buen juicio, sin la camisa de fuerza de una reglamentación detallada que no corresponda a la situación que se quiera superar o enfrentar. En cambio, la arbitrariedad está excluida del ordenamiento jurídico colombiano. En efecto, si bien la Constitución colombiana no consagra expresamente “la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”, como lo hace el artículo 9º-3º de la Constitución Española, este principio deriva de normas específicas de nuestra Carta.

“ ...

“8- Conforme a lo anterior, la potestad administrativa, y en especial la discrecional, se encuentra sometida al principio de mensurabilidad, el cual consiste en que en ningún caso la potestad puede constituirse como un poder indefinido o ilimitado. En efecto, en primer término, la actuación del Estado a través de la potestad administrativa está sujeta a los lineamientos constitucionales, pues “en el Estado Social de Derecho las competencias son regladas y el margen de discrecionalidad de los agentes públicos debe ejercitarse dentro de la filosofía de los valores y principios materiales de la nueva Constitución”. En segundo lugar, la potestad citada se encuentra condicionada a la definición de su ámbito de acción, determinándose los fines a cumplir y la forma en la cual se debe desplegar la conducta mencionada. Esto significa que la potestad siempre se debe entender limitada a la realización de los fines específicos que le han sido encomendados por el ordenamiento jurídico. Es así como la potestad administrativa sólo contiene una actuación legítima, en tanto y en cuanto, se ejecute en función de las circunstancias, tanto teleológicas como materiales, establecidas en la norma que la concede. Por ello, el artículo 36 del Código Contencioso Administrativo, a cuyo tenor la Corte considera que deben ser interpretadas las facultades del INPEC durante el estado de emergencia carcelaria y penitenciaria, señala con claridad que “en la medida en que el contenido de una decisión, de carácter general o

particular, sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza y proporcional a los hechos que le sirven de causa.

“..

“9- ...

“Esta discrecionalidad aparece además como razonable pues el desarrollo imprevisible y la complejidad de las crisis de seguridad o de carácter sanitario en los centros de reclusión justifica que la ley confiera a las autoridades una mayor libertad para tomar, dentro de los marcos de la ley, la decisión más conveniente para enfrentar la crisis, sin que la ley pueda predeterminar, en forma abstracta y con antelación, todas las medidas que legítimamente son susceptibles de ser adoptadas. Pero, conforme a lo señalado en los puntos precedentes, no se puede confundir la libertad de decidir bajo los límites señalados, con la actuación arbitraria que se encuentra fuera del encuadramiento legal al cual debe sujetarse.” (Corte Constitucional, sentencia C-318 de 1995. Magistrado Alejandro Martínez Caballero)

Así, la discrecionalidad reconocida al Director General del Inpec, abarca, como ya se explicó, no sólo la facultad de adoptar las medidas y correctivos necesarios para conjurar el estado de emergencia, sino la de establecer el término de su duración, sin que ello lo faculte para consagrar términos irracionales.

Séptima.- La omisión del Director General del Inpec de dictar el acto que señale el paso de la anormalidad a la normalidad. Procedencia de la acción de cumplimiento.

Una vez superados los hechos que perturbaban o amenazaban perturbar de manera grave o inminentemente el orden y la seguridad carcelaria, o las situaciones de orden sanitario que amenazaban contagio, o las higiénicas que estaban impidiendo la convivencia en el centro de reclusión, entre otras, el Director General del Inpec deberá levantar el estado de emergencia. Es deber de este funcionario, restablecer la normalidad, inmediatamente cesen las causas que dieron origen a la declaración de la emergencia.

En otras palabras, así como el Director del Inpec, para declarar el estado de emergencia carcelaria y penitenciaria, debe dictar una resolución por medio de la cual se establece el paso de la normalidad a la anormalidad, en la que se explican las razones que sustentan la

decisión (principio de motivación de los actos administrativos). Debe, igualmente, expedir un acto en el que se concrete el tránsito de la anormalidad a la normalidad, cuando han desaparecido las causas que dieron origen a su declaración.

Es claro que superados los hechos que dieron lugar a la declaración de emergencia, la norma acusada le impone la obligación al Director del Inpec de levantar el mencionado estado. Por tanto, la importancia que reviste el restablecimiento de la normalidad, da lugar a que si este funcionario, por negligencia u otras razones, no expide el acto correspondiente, su omisión pueda ser puesta en conocimiento de la autoridad competente, para que a través de la acción de cumplimiento, que regula la ley 393 de 1997, el juez o tribunal que conozca de ella, le ordene al Director del Inpec, cumplir la ley, y levantar el estado de emergencia prolongado ilegalmente.

En este caso, cualquier persona, y, específicamente, el Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo, en los términos del artículo 4 de la ley 393 de 1997, (artículo declarado exequible en la sentencia C-158 de 1998. Magistrado ponente, doctor Vladimiro Naranjo Mesa), podrá interponer la acción de cumplimiento. Para su procedencia, sólo bastará demostrar que las causas que originaron la declaración fueron superadas, para que el juez que conozca de esta acción, proceda a ordenar su levantamiento, pues, como se ha dicho, es clara la obligación del Director del Inpec de expedir el acto que levante el mencionado estado. Al respecto, en la sentencia C-157 de 1998, sobre la acción de cumplimiento, se dijo:

Por tanto, en la parte resolutive de esta sentencia, se hará expresa mención de la facultad que tiene toda persona, y, en especial, el Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo, para solicitar, que por medio de la acción de cumplimiento, el Director General del Inpec, proceda a levantar el estado de emergencia carcelaria y penitenciaria, cuando los hechos y las causas que la originaron, hubiesen cesado o no se justifique su mantenimiento.

Lo anterior, sin perjuicio de las acciones administrativas, penales y disciplinarias que, por el retardo en el cumplimiento de funciones, sean procedentes en contra del Director del Inpec.

Octava.- Los otros cargos de la demanda.

En relación con la presunta vulneración de los principios de celeridad y eficacia que, en términos del artículo 209 de la Constitución, inspiran la administración pública, caben las siguientes observaciones. Declarada la emergencia carcelaria, el Director del Inpec puede adoptar las medidas que se requieran, sin agotar los requisitos que en épocas de normalidad debe observar. Es decir, se le faculta para que de manera expedita cumpla de manera pronta y eficaz las funciones que le han sido asignadas como cabeza del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, en especial, el mantenimiento y restablecimiento del orden y la seguridad en los establecimientos carcelarios.

En consecuencia, en lugar de resultar vulnerados los principios señalados: celeridad y eficacia, éstos deben ser precisamente los aplicados con tal declaración de emergencia.

Sobre la vulneración del derecho al debido proceso, es necesario hacer algunas precisiones, a pesar de que el cargo por este aspecto no es claro.

La Corte, en la sentencia tantas veces mencionada (C-318 de 1995), expresamente estableció que las medidas que puede adoptar el Director General del Inpec, en el estado de emergencia carcelaria penitenciaria y carcelaria, no pueden tener un carácter sancionatorio contra el interno, pues, en estos casos, se requiere agotar los requisitos establecidos para imponer la correspondiente sanción, so pena de desconocer el derecho al debido proceso.

Por tanto, la ausencia de un límite temporal en la norma que faculta al Director del Inpec para declarar el estado de emergencia, no implica una vulneración del debido proceso a que hace referencia el actor, pues toda medida que este funcionario llegue a adoptar, invocando sus facultades especiales, debe tener relación concreta con las causas que originaron la declaración. De presentarse una desviación de poder, la justicia contenciosa será la llamada a pronunciarse, a fin de salvaguardar no sólo el orden jurídico sino los derechos de quienes puedan verse afectados con las medidas adoptadas.

Finalmente, debe recordarse que ni aún en estado de emergencia carcelaria y penitenciaria, le es dado a los funcionarios del Inpec, desconocer derechos fundamentales de los internos. Al respecto, señaló esta Corporación:

“...la Corte precisa que estas prerrogativas de la Administración no pretenden ni pueden anular la entidad jurídica de los sujetos internos en un centro de reclusión pues, a pesar de tener en suspenso su derecho a la libertad física, la persona interna mantiene su dignidad humana y conserva sus otros derechos fundamentales, los cuales sólo pueden ser restringidos en menor o mayor magnitud debido a su nexo con la reclusión, pero permanecen intactos en su núcleo esencial.” (sentencia C-318 de 1995).

Conclusión.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, se declarará la constitucionalidad de los incisos tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo del artículo 168 de la ley 65 de 1993, bajo el entendido de que el Director General del Inpec, debe, una vez superados los hechos que originaron la declaración del estado de emergencia carcelaria y penitenciaria, dictar un acto administrativo levantando el mencionado estado, en el que se materialice el tránsito de la anormalidad a la normalidad.

En caso de retardar u omitir esta obligación, cualquier persona y, en especial, el Procurador General de la Nación o el Defensor del Pueblo, podrán solicitar que se proceda a levantar el estado de emergencia carcelaria y penitenciaria, a través de la acción de cumplimiento de que trata la ley 393 de 1997. Lo anterior, sin perjuicio de las acciones administrativas, penales y disciplinarias que, por el retardo en el cumplimiento de sus funciones, sean procedentes en contra del mencionado funcionario del Inpec.

III. Decisión.

Con base en las consideraciones anteriores, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo, y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Decláranse EXEQUIBLES los incisos 3, 4, 5, 6 y 7 del artículo 168 de la ley 65 de 1993, bajo el entendido de que el Director General del Inpec, debe, una vez superados los hechos que originaron la declaración del estado de emergencia carcelaria y penitenciaria, mediante acto administrativo, levantar el mencionado estado, materializando el tránsito de la anormalidad a la normalidad.

En caso de retardar u omitir esta obligación, cualquier persona y, en especial, el Procurador General de la Nación o el Defensor del Pueblo, podrán solicitar que se proceda a levantar el estado de emergencia carcelaria y penitenciaria, a través de la acción de cumplimiento de que trata la ley 393 de 1997. Lo anterior, sin perjuicio de las acciones penales y disciplinarias que, por el retardo en el cumplimiento de sus funciones, sean procedentes en contra del mencionado funcionario del Inpec.

Los apartes del artículo 168, que se declaran EXEQUIBLES, son los que a continuación se transcriben:

“ ...

“En los casos del literal a) el Director General del Inpec está facultado para tomar las medidas necesarias con el fin de superar la situación presentada, como traslados, aislamientos de los internos, uso racional de los medios extraordinarios de coerción y el reclamo del apoyo de la Fuerza Pública de acuerdo con los artículos 31 y 32 de esta Ley.

“Si en los hechos que alteren el orden y la seguridad del centro o centros de reclusión estuviere comprometido personal de servicio penitenciario y carcelario, el Director del Inpec podrá suspenderlo o reemplazarlo, sin perjuicio de las investigaciones penales o disciplinarias correspondientes.

“Cuando se trata de las situaciones contempladas en el literal b) el Director del Inpec acudirá a las autoridades del ramo, sanitario y de emergencia, tanto nacionales como departamentales o municipales, para obtener su colaboración, las que están obligadas a prestarla de inmediato en coordinación con los centros de reclusión afectados.

“El Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, podrá disponer de los traslados de los internos que se requieran, a los lugares indicados. De igual manera se podrán clausurar los establecimientos penales si así lo exigen las circunstancias. Así mismo podrá hacer los traslados presupuestales y la contratación directa de las obras necesarias para conjurar la emergencia, previo concepto del Consejo Directivo del Instituto.

“Superado el peligro y restablecido el orden, el Director General del Inpec informará al Consejo del mismo, sobre las razones que motivaron la declaratoria de emergencia y la

justificación de las medidas adoptadas. Igualmente informará a las autoridades judiciales las nuevas ubicaciones de los detenidos, para sus correspondientes fines.”

Cópiese publíquese, notifíquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

-En comisión-

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

CARMENZA ISAZA DE GÓMEZ

Magistrada (e)

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL, HACE CONSTAR QUE:

El H. Magistrado doctor Antonio Barrera Carbonell, no suscribe la presente providencia, por encontrarse en comisión oficial en el exterior.

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General