

Sentencia No. C-318/95

ESTADO DE EMERGENCIA PENITENCIARIA Y CARCELARIA-Naturaleza jurídica

El estado de emergencia penitenciaria y carcelaria no implica que el Ejecutivo asuma funciones legislativas pues, a través de la precitada figura sólo se están actualizando las restricciones anexas a la suspensión del derecho a la libertad física, precisamente ya determinadas por el propio legislador al regular el régimen penitenciario y carcelario y fijar los propios límites del mencionado estado de emergencia. En ese orden de ideas, el estado de emergencia penitenciaria y carcelaria es una manifestación de 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 de orden sanitario a la cual se enfrentan las autoridades carcelarias y penitenciarias. Este estado de emergencia se asimila entonces a otras figuras administrativas, como la llamada contratación estatal por urgencia manifiesta, en las cuáles la ley hace más expeditos ciertos procedimientos y tomas de decisión, por las situaciones de urgencia que enfrenta la administración, sin que por ello pueda decirse que se trata de uno de los estados de excepción regulados por la Carta, puesto que el Ejecutivo sigue estrictamente sometido a la ley y no se convierte en legislador excepcional.

DISCRECIONALIDAD/ARBITRARIEDAD

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.

POTESTAD DISCRECIONAL/PRINCIPIO DE MENSURABILIDAD-Concepto

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 C.C.A., 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.”

DERECHOS DEL INTERNO-Límites/INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO

Las limitaciones en el ejercicio de ciertos derechos fundamentales se presentan dadas las circunstancias especiales de seguridad y salubridad que se deben mantener en una cárcel, para garantizar el cumplimiento de las penas y medidas de seguridad, así como para la propia protección de los reclusos y de derechos de terceros. El Director del INPEC, tanto a nivel general como cuando ejerce las potestades discrecionales derivadas del estado de emergencia, está obligado a respetar los derechos constitucionales de los internos. Esta limitación opera, según la Corte, al menos en un doble sentido. De un lado, la autoridad carcelaria y penitenciaria 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, y tal y como esta Corporación lo ha reiterado en anteriores decisiones, 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 carcelaria o penitenciaria tiene la obligación de tomar medidas proporcionales al fin perseguido, el cual obviamente tiene que ser constitucionalmente legítimo.

ESTADO DE EMERGENCIA PENITENCIARIA Y CARCELARIA-Medidas que se adopten

Las medidas que pueden ser adoptadas durante la emergencia carcelaria o penitenciaria no pueden tener un carácter sancionatorio contra los reclusos, puesto que ellas están destinadas exclusivamente a “superar la situación presentada”, tal y como lo señala expresamente el inciso segundo del artículo impugnado. En efecto, si tales facultades pudieran implicar un poder sancionador discrecional de parte del Director del INPEC, tendrían razón aquellos intervinientes que solicitan la declaración de inexecutable de este inciso segundo por violar las reglas del debido proceso y el principio de legalidad y predeterminación de las sanciones disciplinarias. Pero ello no es así, por cuanto se trata de medidas únicamente destinadas a superar una situación de crisis.

TRASLADO DE INTERNO

Se debe verificar la entidad normal de la figura para así establecer con certeza su naturaleza jurídica. En el ordenamiento jurídico colombiano, el traslado no tiene el carácter de sanción sino que solamente es una decisión de gestión, a partir de los recursos físicos disponibles.

AISLAMIENTO DEL INTERNO

El aislamiento de internos tiene dos dimensiones: tanto la sancionadora como la preventiva. Vista la naturaleza precaria del estado de emergencia penitenciaria y carcelaria, la Corte estima que el aislamiento de internos de que trata el artículo 168 de la Ley 65/93 es de naturaleza preventiva pues tiene como objeto sólo precaver la extensión o continuación de la situación de crisis, por lo cual la utilización de las facultades de emergencia para la imposición de aislamientos para sancionar internos y no para superar las situaciones de urgencia constituye una desviación de poder. Siendo ello así, cuando los problemas de seguridad u orden sanitario hayan sido superados el mencionado aislamiento debe cesar teniendo en consideración su característica precautelativa. La adopción de estas medidas específicas debe ser adecuada, razonable, proporcional y respetar los derechos

constitucionales de los internos.

DERECHO A LA IGUALDAD-Trato diferenciado

La Constitución reconoce el derecho a la igualdad de las personas. Tal derecho no implica sin embargo que la ley no pueda establecer formas de diferenciación y tratos diferentes, pero para que éstos sean constitucionalmente legítimas, es necesario que se presenten las siguientes condiciones: - Distinta situación fáctica; - Finalidad en el trato distinto; - La finalidad sea razonable, vale decir, admisible desde la perspectiva de los valores y principios constitucionales; - El supuesto de hecho -esto es, la diferencia de situación, la finalidad que se persigue y el trato desigual que se otorga- sean coherentes entre sí o, lo que es lo mismo, guarden una racionalidad interna; - Esa racionalidad debe ser proporcionada, de suerte que la consecuencia jurídica que constituye el trato diferente no guarde una absoluta desproporción con las circunstancias de hecho y la finalidad que la justifican. Si concurren estas circunstancias, el trato diferente será admisible y por ello constitutivo de una diferenciación constitucionalmente legítima; en caso contrario, el trato desigual configura una discriminación contraria a la Constitución. El trato distinto que se podría dar a los diferentes reclusos por la aplicación de medidas decretadas en virtud de un estado de emergencia carcelaria en principio no viola el derecho a la igualdad de los internos.

REF: Demanda No. D-759

Norma acusada: Artículo 168 de la Ley 65 de 1993.

Actor: José Joaquín León Aldana.

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO.

Temas:

- Naturaleza jurídica del estado de emergencia penitenciaria y carcelaria.
- Potestad discrecional, prohibición de la arbitrariedad, igualdad y control judicial
- Las facultades de la administración y los derechos constitucionales de los internos.

- El traslado y el aislamiento en el estado de emergencia penitenciaria y carcelaria.

Santa Fe de Bogotá, diecinueve (19) de julio de mil novecientos noventa y cinco (1995).

La Corte Constitucional de la República de Colombia, integrada por su Presidente José Gregorio Hernández Galindo y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano José Joaquín León Aldana presenta demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 168 de la Ley 65 de 1993, a la cual le fue asignada el número D-759. Cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto No. 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

1. Del texto legal objeto de revisión.

El artículo 168 de la Ley 65 de 1993 preceptúa lo siguiente:

Artículo 168. Estados de Emergencia Penitenciaria y Carcelaria. El Director General del Inpec, previo concepto favorable del Ministro de Justicia y del Derecho, podrá decretar el estado de emergencia penitenciaria y carcelaria, en todos los centros de reclusión, en algunos o 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, aislamiento de los internos, uso racional de los medios extraordinarios de coerción y el reclamo o 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 del servicio penitenciario o 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.

2. De los argumentos de la demanda.

El actor considera que la disposición demandada viola los artículos 1º, 13, 28, 29, 83 y 93 de la Constitución Política. En efecto, el demandante sostiene que la norma acusada “desconoce el principio de igualdad al establecer un tratamiento diferencial y desfavorable para algunos

de los procesados, es decir para aquellos que son trasladados a establecimientos carcelarios distintos a donde se instruye el proceso, alejados del lugar de residencia, de sus familias sin estar condenados, privados del derecho a las visitas por dificultades económicas y de distancia". Así mismo, el ciudadano León Aldana da a entender que se presenta una violación al debido proceso porque en la norma acusada no hay una concreción de los derechos y garantías que son reconocidos a las partes en toda actuación judicial, para salvaguardar la dignidad humana y el ejercicio imparcial de la justicia.

Por otro lado, el actor manifiesta que los detenidos deben estar separados de los condenados; así mismo, que el enjuiciado detenido debe alojarse en un lugar cercano a aquel donde actúa el Juez que dirige el proceso, por lo cual, los traslados debidos a emergencias carcelarias violan sus derechos constitucionales. Finalmente, aduce que el Legislador omitió los términos o plazos para que una vez superada la situación de crisis, se retrotraigan los efectos de las medidas tomadas con ocasión del estado de emergencia penitenciaria y carcelaria.

3. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho.

El ciudadano Antonio José Nuñez Trujillo, apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho, interviene en el proceso de la referencia para defender la constitucionalidad de la disposición acusada.

El interviniente, en primera instancia, sostiene que el derecho a la igualdad no es matemático sino que consiste en el trato igual de los iguales y en el desigual de los desiguales. En ese orden de ideas, los reclusos que se encuentren en alguna de las situaciones descritas en el texto impugnado no estarán en las mismas circunstancias que los demás, por tanto, no puede exigirse que el trato sea idéntico entre los dos grupos. Por otro lado, el ciudadano Nuñez Trujillo expresa que una norma que en circunstancias excepcionales permita el traslado de presos debe entenderse dentro del derecho de reglamentación que le corresponde al Estado dentro de esta materia y sujeto a las restricciones que la función administrativa impone. Asevera, además, el interviniente que el perjuicio recibido por el recluso, a causa de la limitación efectiva de su derecho a recibir visitas, no es injustificado ni excesivo, por tanto, tampoco es inconstitucional. Añade que "es claro que las facultades del director del INPEC no quedan por fuera de las reglas generales

aplicables al ejercicio de la función administrativa”.

Respecto al cargo según el cual los procesados deben estar detenidos en sitios distintos de los condenados, el ciudadano Nuñez Trujillo no se refiere a él porque considera que la norma impugnada no toca este asunto en manera alguna.

De otro lado, el mencionado ciudadano afirma que no existe norma constitucional que fundamente el presunto derecho constitucional del interno de que su reclusión se surta en el sitio en donde se tramita el proceso. Este ciudadano acepta que es preferible que la reclusión se efectúe en el lugar de residencia de los allegados al interno; sin embargo, según su criterio, si ello no resulta viable o hay circunstancias que justifican un lugar de reclusión diferente, eso no implica la inconstitucionalidad de la disposición en mención. Agrega que “las funciones administrativas se regulan por ley y no es inconstitucional, per se, la norma legal que regule un asunto de esta clase aunque verse sobre aspectos que limiten la libertad de las personas. La mayor parte de las normas de orden procesal o de desarrollo de situaciones procesales tienen un carácter imperativo o restrictivo y no por ello son inconstitucionales”.

Finalmente, el ciudadano Nuñez Trujillo explica que no puede razonablemente pedirse que la ley establezca límites temporales a las facultades en comento, puesto que éstas deben prolongarse durante el tiempo que se requiera para conjurar las causas de emergencia, la cual tiene, por su propia naturaleza, un desarrollo imprevisible.

4. Intervención ciudadana.

Los ciudadanos Carlos Rodríguez Mejía y José Manuel Barreto, funcionarios de la Comisión Andina de Juristas Seccional Colombiana, intervienen en el proceso de la referencia para impugnar la constitucionalidad del artículo 168 de la Ley 65 de 1993.

Estos ciudadanos asimilan la naturaleza jurídica del estado de emergencia penitenciaria y carcelaria a los estados de excepción consagrados en los artículos 212, 213 y 215 de la Carta y afirman que el artículo acusado es inexecutable pues crea un “régimen de excepción no

previsto en la Constitución ni en la Ley Estatutaria que los regula”. Según su criterio:

“En el Estado de derecho la actuación de las autoridades está siempre sometida a la legalidad o, lo que es lo mismo, los servidores públicos sólo pueden actuar cuando lo ordena o permite la Constitución. Este principio rige también cuando se trata del ejercicio de poderes extraordinarios, puesto que, precisamente entonces, se requiere de la reglamentación legal, que impida al uso de los poderes desbordarse y negar los derechos de los asociados”.

Agregan los intervinientes que el estado de emergencia carcelario y penitenciario no se encuadra dentro de ninguno de los supuestos normativos de los estados de excepción de origen constitucional. Encuentran que al no estar previsto en la Constitución el mencionado estado de emergencia no puede regir en Colombia.

En segundo término, los ciudadanos aseveran que la norma enjuiciada radica en cabeza del Director del INPEC la potestad de definir las sanciones disciplinarias, y no simplemente la de aplicar aquellas que hayan sido predeterminadas por la ley, puesto que confiere a este funcionario la posibilidad de tomar “todas las medidas necesarias con el fin de superar la situación presentada”. En ese orden de ideas, el texto legal en comento vulneraría el artículo 29 constitucional, en especial el principio de legalidad.

Además, los intervinientes, partiendo del supuesto de que el traslado y el aislamiento citados en la norma acusada constituyen sanciones, sostienen que la imposición de las esas medidas supone un debido proceso en el cual es necesario el ejercicio del derecho de defensa.

Por último, los ciudadanos citan las Resoluciones 45/111 y 43/173 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, para aseverar que la legislación colombiana está en contravía de la tendencia internacional en derechos humanos, pues los instrumentos internacionales en comento preceptúan que los Estados están en la obligación de limitar o restringir el aislamiento de internos y la selección del lugar de detención de acuerdo con la cercanía a su familia y a todos aquellos que lo rodean cotidianamente, lo cual no ocurre durante el estado de emergencia penitenciaria y carcelaria.

5. Del concepto del Ministerio Público.

La Corporación acepta el impedimento manifestado por el Procurador General de la Nación para intervenir en el presente proceso, por lo cual el Viceprocurador General de la Nación rinde el concepto de rigor, en el cual solicita a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad del artículo 168 de la Ley 65 de 1993.

El Viceprocurador considera que la acusación a la norma antecitada se reduce al problema del traslado. Así mismo, reconoce la vigencia de los derechos de los internos pero bajo la especial sujeción al Estado debido a la situación en la cual se encuentran. Es por esto, puntualiza el Viceprocurador, que la jurisprudencia, principalmente por vía de tutela (sentencia No. T-193/94 Corte Constitucional), ha reconocido que el INPEC tiene la facultad de situar o trasladar a un detenido o condenado cuando existan razones que así lo justifiquen.

El Ministerio Público asevera que el traslado es una medida administrativa excepcional cuya finalidad es garantizar los derechos y valores previstos en el artículo 2º de la Constitución, como la vida, la seguridad, el orden, la salubridad, la convivencia, así como “la prevención o superación de calamidades públicas, todas las cuales se avienen con la obligación de las autoridades de la República en la indemnización de los daños antijurídicos imputables al Estado”. Así, la Vista Fiscal entiende que “existen límites objetivos y jurídicos sobre la conducta de la administración acompañados con los fines constitucionales previstos en los artículos 6º, 121, 122, 123 y 209 entre otros, que aún bajo la circunstancia de la anormalidad nos impulsan a sostener la constitucionalidad de las medidas cuestionadas, respecto de todos los internos”.

El Viceprocurador General manifiesta que “el tratamiento reglado de los traslados, en condiciones de normalidad y anormalidad y las referencias que de ellos se hace en los estatutos general e interno que rigen a los centros carcelarios y penitenciarios, en la medida en que tengan como norte obligado las preceptivas constitucionales que reconocen los derechos humanos, se avienen al Ordenamiento Superior como la norma acusada”.

En ese orden de ideas, el Viceprocurador General de la Nación solicita a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad del artículo 168 de la Ley 65 de 1993.

II. FUNDAMENTO JURIDICO

Competencia.

1- Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 168 de la Ley 65 de 1993, ya que se trata de la demanda de un ciudadano contra una norma legal.

El asunto bajo revisión: Las atribuciones de la administración y los derechos de los internos durante el estado de emergencia penitenciaria y carcelaria.

2- El actor cuestiona las atribuciones fijadas a la administración en el estado de emergencia carcelaria y penitenciaria porque considera que éstas, por su amplitud, vulneran los derechos de los internos. Además, algunos ciudadanos intervinientes cuestionan la propia legitimidad constitucional de estos estados de emergencia, pues sostienen que la norma acusada crea un régimen de excepción no previsto por la Carta, por lo cual la figura es en sí misma inexecutable. Por ello, la Corte considera necesario precisar la relación que existe entre las facultades de la administración penitenciaria y los derechos constitucionales de las personas recluidas en centros penitenciarios, tanto a nivel general como de manera específica durante estas situaciones de emergencia. Para ello comienza esta Corporación por determinar la naturaleza jurídica del estado de emergencia penitenciaria y carcelaria.

3- Esta Corporación no comparte los criterios de aquellos ciudadanos intervinientes que asimilan la norma acusada a los estados de excepción regulados por artículos 212 a 215 de la Carta, pues considera que el estado de emergencia carcelaria y penitenciaria tiene una naturaleza jurídica totalmente diferente. En efecto, los estados de excepción constitucionales tienen, como una de sus características esenciales, la asunción transitoria por parte del Ejecutivo de competencias legislativas con el fin de conjurar una crisis. En palabras de la Corte:

.. “se observa claramente cómo el gobierno puede, durante los Estados de Conmoción Interior, como el que nos ocupa, dictar normas con fuerza de ley, que pueden temporalmente suspender las leyes. En otras palabras, el gobierno se convierte en legislador de excepción, de suerte que puede dictar las normas que ordinariamente le corresponden al Congreso de la República (subrayas no originales)¹”

Durante estos estados de excepción, el Presidente concentra tanto funciones administrativas

como legislativas, éstas últimas con diferentes intensidades y limitaciones teniendo en consideración la situación excepcional que se vaya a enfrentar. En desarrollo de lo anterior, sobre el Ejecutivo recae, en vigencia de un estado de excepción constitucional, la posibilidad de restringir derechos fundamentales, pero así mismo como el Legislativo no puede desconocer el núcleo esencial de los mismos. Al respecto la Corte ha señalado:

... “los derechos fundamentales constituyen el núcleo esencial mínimo del hombre, y ni siquiera en los estados de excepción pueden ser desconocidos, de tal manera que es razonable limitar las libertades y los derechos, pero existe un espacio que el Estado debe respetar porque afecta la dignidad del hombre. En las situaciones de crisis, el Estado es revestido de poderes excepcionales, pero en ningún caso dichos poderes podrían desconocer esa zona mínima e intocable de los derechos humanos².”

En cambio, el estado de emergencia penitenciaria y carcelaria no implica que el Ejecutivo asuma funciones legislativas pues, a través de la precitada figura sólo se están actualizando las restricciones anexas a la suspensión del derecho a la libertad física, precisamente ya determinadas por el propio legislador al regular el régimen penitenciario y carcelario y fijar los propios límites del mencionado estado de emergencia. En ese orden de ideas, el estado de emergencia penitenciaria y carcelaria es una manifestación de 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 de orden sanitario a la cual se enfrentan las autoridades carcelarias y penitenciarias. Este estado de emergencia se asimila entonces a otras figuras administrativas, como la llamada contratación estatal por urgencia manifiesta, en las cuáles la ley hace más expeditos ciertos procedimientos y tomas de decisión, por las situaciones de urgencia que enfrenta la administración, sin que por ello pueda decirse que se trata de uno de los estados de excepción regulados por la Carta, puesto que el Ejecutivo sigue estrictamente sometido a la ley y no se convierte en legislador excepcional.

4- Por todo lo anterior, la Corte considera que es perfectamente legítimo que la ley, dadas las circunstancias especiales que pueden acaecer en los centros de reclusión, permita al Director General del INPEC decretar, en ciertas circunstancias, el estado de emergencia carcelaria y penitenciaria. En efecto, las hipótesis contempladas por la norma acusada son perfectamente razonables puesto que se trata de situaciones de urgencia, como la presencia de hechos que

perturben o amenacen perturbar grave e inminentemente el orden y la seguridad penitenciaria y carcelaria, o graves situaciones de orden sanitario que expongan al contagio al personal del centro de reclusión, o condiciones higiénicas que no permitan la convivencia en el lugar, o cuando acaezcan o se adviertan graves indicios de calamidad pública.

Esta Corporación concluye entonces que se ajusta a la Constitución el inciso primero de la norma acusada, con sus respectivos literales a) y b).

La naturaleza administrativa de las facultades derivadas de la emergencia carcelaria y penitenciaria, y sus límites y controles.

5- Como es obvio, la anterior declaratoria de constitucionalidad de la figura de la emergencia carcelaria y penitenciaria no implica, per se, que sean también exequibles todas las atribuciones conferidas por esa institución al Director del Inpec, por lo cual es necesario que la Corte entre a precisar los alcances y limitaciones de estas facultades.

6- La Corte considera que el elemento esencial del análisis -que se desprende de lo señalado en los puntos anteriores de esta sentencia-, es la naturaleza administrativa de las potestades del INPEC., puesto que ello significa que esas atribuciones se encuentran sometidas a los principios generales que gobiernan la validez y eficacia de los actos administrativos. Esto significa que la norma acusada no puede ser interpretada de manera aislada sino tomando en consideración las normas y principios que rigen el ejercicio de las potestades de la administración, en especial cuando éstas tienen un cierto contenido discrecional.

7- La Corte no comparte esa argumentación por cuanto 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 (subrayas no originales) .3”

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. Así, el artículo 1º define a Colombia como un Estado social de derecho fundado en la prevalencia del interés general, lo cual excluye que los funcionarios puedan ejercer sus atribuciones de manera caprichosa. Por su parte, el artículo 2º delimita los fines del Estado y los objetivos de las autoridades públicas, lo cual muestra que las atribuciones ejercidas por las autoridades deben estar destinadas a realizar esos valores constitucionales y no a satisfacer el arbitrio del funcionario. Esto se ve complementado por el artículo 123 superior que establece expresamente que los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad, y ejercerán sus funciones en la forma prevista en la Constitución, la ley y el reglamento. Finalmente, el artículo 209 define los principios que orientan la función administrativa y señala que ésta se encuentra al servicio de los intereses generales y debe ser ejercida de manera igualitaria e imparcial.

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”⁴. 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.”

Por ello la actuación discrecional no escapa del control judicial dado que es posible solicitar la anulación del acto discrecional a la jurisdicción contenciosa administrativa, ya sea por falsa motivación o por desviación de poder, porque dentro del contenido de legalidad del acto administrativo en comento se encuentran tanto el motivo como la finalidad de la potestad. Así, esta Corporación ya había sostenido al respecto:

“La discrecionalidad no significa como pretende entenderlo el demandante, que el acto cumplido en ejercicio de ese poder no pueda ser suprimido por las normas preexistentes y los postulados enunciados, ni anulado o controvertido judicialmente, ya que en el evento en que éste sea ilegal, bien por razones de incompetencia, vicios de forma, falsa motivación desvío de poder o violación de la ley, deberá así ser declarado por la jurisdicción competente.

Los actos discrecionales están por lo tanto sometidos al control jurisdiccional en ejercicio de las acciones pertinentes, cuando se considera que ellos son violatorios de la Constitución o de la ley. Así, la discrecionalidad en cabeza de la administración no faculta al funcionario para imponer sus caprichos ni para incurrir en arbitrariedades: ella estriba en la posibilidad de apreciar libremente la oportunidad o conveniencia de la acción dentro de los límites fijados por la ley, uno de los cuales surge del fin que debe presidir toda actividad administrativa, cual es la prevalencia del interés público. En consecuencia, un fin extraño a él es ilícito y susceptible de ser anulado y controvertido judicialmente, como se anotó.⁵”

9- En el caso sub-examine, el estado de emergencia carcelaria y penitenciaria confiere una potestad administrativa de naturaleza discrecional al Director del INPEC, pues el operador de la figura tiene un margen de apreciación más amplio, en comparación con el normal, que le confiere movilidad en el juicio para adoptar una decisión determinada. En efecto, el funcionario que toma la decisión tiene una gama de opciones entre las cuales tiene que

decidir con criterio de oportunidad y conveniencia, claro está, restringida su decisión al ámbito material y finalístico que le define la disposición que crea la potestad discrecional.

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.

10- Lo anterior muestra que, contrariamente a lo sostenido por el actor, las facultades discrecionales que el artículo acusado confiere a la administración penitenciaria y carcelaria no implican per se la concesión de poderes arbitrarios e ilimitados al director del INPEC. En efecto, este funcionario está obligado a ejercer esas potestades respetando los principios que rigen los actos administrativos., por lo cual sus actuaciones deben ser adecuadas a los fines de la norma, razonables, proporcionadas, servir los intereses generales y respetar los principios de igualdad e imparcialidad que gobiernan la función administrativa. Así, si el Director del INPEC emplea esas atribuciones con fines diversos a los señalados por la norma, esto es, para superar las situaciones de crisis, no sólo sus actos son anulables por el contencioso administrativo sino que, además, este funcionario puede comprometer su responsabilidad penal y disciplinaria.

En particular, esta Corporación resalta que el Director del INPEC, al ejercer estas atribuciones, debe respetar el principio de igualdad y los derechos constitucionales de las personas reclusas en las cárceles o penitenciarías, por lo cual entra la Corte a estudiar la relación entre las potestades de la administración y los derechos de los internos.

Las potestades de la administración y los derechos constitucionales de los internos.

11- En general, entre la administración y el administrado existe una normal relación de supremacía o sujeción, en la cual toda persona se encuentra bajo la potestad organizativa del aparato estatal. Así mismo, en ciertas situaciones específicas, la intensidad de esta relación de sujeción aumenta debido a las circunstancias especiales en las cuales se desenvuelve la

interacción entre la administración y la persona. En efecto, se presentan ciertos eventos en los cuales la posición del administrado en la sociedad comporta una serie de obligaciones especiales. A guisa de ejemplo, tenemos los casos de la prestación del servicio militar por una persona, o su desempeño como funcionario público, o la utilización de un servicio público. Como es natural, en tales eventos la administración cuenta con poderes adicionales para poder hacer cumplir la singular obligación.

12- Las personas internadas en centros de reclusión se encuentran precisamente en una de estas situaciones de especial sujeción a la administración, pues tienen la obligación social de cumplir una privación de la libertad, ya sea como producto de una medida de aseguramiento, dada su vinculación a un proceso penal, ya sea como consecuencia de una pena debido a que han sido declarados responsables de la comisión de un hecho punible. En tales circunstancias, la administración penitenciaria debe garantizar condiciones especiales de seguridad y salubridad en estos centros de reclusión, no sólo para asegurar el efectivo cumplimiento de las privaciones de libertad impuestas por el Estado sino, además, para proteger los derechos de los propios reclusos. Además, estas atribuciones de la administración buscan proteger derechos de terceros pues “la comunidad tiene derecho a que el Estado le garantice una eficaz, permanente y cuidadosa guarda de los centros carcelarios y penitenciarios. A cargo de aquél está impedir, además de las fugas de los internos, la comisión de actos ilícitos en el interior de los establecimientos y la ocurrencia de eventos que perturben el orden público.⁶” Por todo lo anterior, la Administración tiene una potestad de regulación mucho más amplia frente a los internos.

Sin embargo, 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. Recapitulando, las limitaciones en el ejercicio de ciertos derechos fundamentales se presentan dadas las circunstancias especiales de seguridad y salubridad que se deben mantener en una cárcel, para garantizar el cumplimiento de las penas y medidas de seguridad, así como para la propia protección de los reclusos y de derechos de terceros. Así, esta Corporación ha señalado de manera repetida las características de la relación entre el preso y la administración penitenciaria:

“En una relación jurídica el predominio de una parte sobre la otra no impide la existencia de derechos y deberes para ambas partes. Este es el caso del interno en un centro penitenciario. Frente a la administración, el preso se encuentra en una relación especial de sujeción, diseñada y comandada por el Estado, el cual se sitúa en una posición preponderante, que se manifiesta en el poder disciplinario y cuyos límites están determinados por el reconocimiento de los derechos del interno y por los correspondientes deberes estatales que se derivan de dicho reconocimiento.

La cárcel no es un sitio ajeno al derecho. Las personas reclusas en un establecimiento penitenciario no han sido eliminados 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 del comportamiento antisocial anterior, el prisionero tiene algunos de sus derechos suspendidos, como la libertad por ejemplo, otros limitados, como el derecho a la comunicación o 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. (subrayas no originales)⁷”

13- Por todo lo anterior, el Director del INPEC, tanto a nivel general como cuando ejerce las potestades discrecionales derivadas del estado de emergencia, está obligado a respetar los derechos constitucionales de los internos. Esta limitación opera, según la Corte, al menos en un doble sentido. De un lado, la autoridad carcelaria y penitenciaria 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, y tal y como esta Corporación lo ha reiterado en anteriores decisiones⁸, 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 carcelaria o penitenciaria tiene la obligación de tomar medidas proporcionales al fin perseguido, el cual obviamente tiene que ser constitucionalmente legítimo. Así, la Corte ya había señalado al respecto:

“Si bien es cierto que la condición de prisionero determina una drástica limitación de los derechos fundamentales, dicha limitación debe ser la mínima necesaria par lograr el fin propuesto. Toda limitación adicional debe ser entendida como un exceso y, por lo tanto, como una violación del tales derechos. La órbita de los derechos del preso cuya limitación resulta innecesaria, es tan digna de respeto y su protección constitucional es tan fuerte y efectiva como la de cualquier persona no sometida a las condiciones carcelarias. Los

derechos no limitados del sindicato o del condenado, son derechos en el sentido pleno del término, esto es, son derechos dotados de poder para demandar del Estado su protección.⁹”

14- En particular, la Corte destaca que las medidas que pueden ser adoptadas durante la emergencia carcelaria o penitenciaria no pueden tener un carácter sancionatorio contra los reclusos, puesto que ellas están destinadas exclusivamente a “superar la situación presentada”, tal y como lo señala expresamente el inciso segundo del artículo impugnado. En efecto, si tales facultades pudieran implicar un poder sancionador discrecional de parte del Director del INPEC, tendrían razón aquellos intervinientes que solicitan la declaración de inexecutable de este inciso segundo por violar las reglas del debido proceso y el principio de legalidad y predeterminación de las sanciones disciplinarias. Pero ello no es así, por cuanto se trata de medidas únicamente destinadas a superar una situación de crisis, puesto que no sólo así claramente lo señala la norma acusada sino, además, porque el reglamento disciplinario de los internos está regulado en detalle por el título XI de la misma Ley 65 de 1993. Allí expresamente se consagra, en el artículo 117, el principio de legalidad de las sanciones, el cual establece que “las sanciones disciplinarias y los estímulos estarán contenidos en la presente ley y en los reglamentos general e interno. Ningún recluso podrá ser sancionado por una conducta que no esté previamente enunciada en esta ley o en los reglamentos.” E igualmente se establece (arts 134 y ss) el procedimiento para la imposición de tales sanciones. Por consiguiente, si la autoridad invoca las facultades propias del estado de emergencia para imponer sanciones disciplinarias a los reclusos incurre en una evidente desviación de poder, que posibilita la anulación del acto y puede comprometer la responsabilidad del funcionario.

El carácter preventivo del traslado y aislamiento del artículo 168 de la Ley 65 de 1993 frente a los derechos de los internos.

15- Con base en las anteriores consideraciones, la Corte procede a estudiar de manera específica las medidas de traslado y aislamiento de los internos previstas expresamente en el inciso segundo del artículo 168 de la Ley 65 de 1993, por cuanto el actor y algunos ciudadanos intervinientes cuestionan de manera particular estas atribuciones del Director del INPEC durante el estado de emergencia.

Un análisis de los cargos y de las objeciones de los ciudadanos intervinientes muestra que éstos parten de una equivocada comprensión de los alcances de la figura. En efecto, en general estas interpretaciones confieren un contenido sancionatorio a las dos medidas cuando, como se verá a continuación, durante la emergencia éstas no pueden tener tal carácter.

16. Esta Corporación entiende que la definición de la naturaleza jurídica de las medidas administrativas enjuiciadas se construye a partir de la situación fáctica en que se aplican y la finalidad que orienta su implementación.

Es así como la definición de la entidad jurídica del traslado y aislamiento de internos establecidos por el artículo 168 acusado comienza por edificarse tomando como sustrato la finalidad del estado de emergencia en mención la cual es sólo conjurar la crisis que se presenta en ese momento.

Luego, se debe verificar la entidad normal de la figura para así establecer con certeza su naturaleza jurídica. En el ordenamiento jurídico colombiano, el traslado no tiene el carácter de sanción sino que solamente es una decisión de gestión, a partir de los recursos físicos disponibles. Por tanto, no tienen fundamento los cargos del actor contra tal medida.

A su vez el aislamiento de internos tiene dos dimensiones: tanto la sancionadora como la preventiva. Vista la naturaleza precaria del estado de emergencia penitenciaria y carcelaria, la Corte estima que el aislamiento de internos de que trata el artículo 168 de la Ley 65/93 es de naturaleza preventiva pues tiene como objeto sólo precaver la extensión o continuación de la situación de crisis, por lo cual la utilización de las facultades de emergencia para la imposición de aislamientos para sancionar internos y no para superar las situaciones de urgencia constituye una desviación de poder. Siendo ello así, cuando los problemas de seguridad u orden sanitario hayan sido superados el mencionado aislamiento debe cesar teniendo en consideración su característica precautelativa.

Además, y por las razones largamente expuestas en esta sentencia, la adopción de estas dos medidas específicas debe ser adecuada, razonable, proporcional y respetar los derechos constitucionales de los internos. Así por ejemplo, no son admisibles constitucionalmente aislamientos que configuren tratos crueles o degradantes o que vulneren la dignidad de los reclusos, pues tales medidas desconocen no sólo la Constitución (CP arts 1º, 5º y 12) sino

claras normas del derecho internacional de los derechos humanos. Igualmente, en virtud del principio de proporcionalidad, la autoridad carcelaria o penitenciaria sólo puede imponer tales aislamientos cuando no sea posible adoptar medidas adecuadas para la superación de la crisis que sean menos lesivas de los derechos constitucionales de los reclusos.

17- Así las cosas, el inciso segundo de la norma acusada no confiere al Director del INPEC ninguna facultad arbitraria o ilimitada sino una potestad discrecional que está sujeta a los controles judiciales y disciplinarios del caso, tal y como se desprende de la interpretación sistemática efectuada por esta Corporación, según la cual las potestades derivadas del estado de emergencia carcelario y penitenciario deben ser interpretadas a la luz de los principios generales y constitucionales que gobiernan la validez de los actos administrativos. En tal entendido, la Corte no encuentra ningún vicio de inconstitucionalidad en ese aparte de la norma demandada, por lo cual el inciso segundo del artículo 168 de la Ley 65 de 1993 será declarado exequible.

El derecho a la igualdad de los internos en el estado de emergencia carcelaria y penitenciaria.

18- De otro lado, el actor considera que el artículo 168 acusado establece un tratamiento discriminatorio en contra de ciertos internos, pues declarada la emergencia citada, pueden ser trasladados a un lugar de detención que se encuentre lejos de su familia y en general de sus allegados. Por su parte, el apoderado del Ministerio de Justicia explica que la igualdad no es matemática sino que consiste en el trato igual de los iguales y en el desigual de los desiguales, por tanto, los reclusos que se encuentren en alguna de las situaciones descritas en el texto impugnado no estarán en las mismas circunstancias que los demás, así, no puede exigirse que el trato sea idéntico entre los dos grupos. Por lo anterior, entra la Corte a analizar si la norma impugnada implica una violación del principio y del derecho de igualdad.

19. La Constitución reconoce el derecho a la igualdad de las personas. Tal derecho no implica sin embargo que la ley no pueda establecer formas de diferenciación y tratos diferentes, pero para que éstos sean constitucionalmente legítimas, es necesario que se presenten las siguientes condiciones, tal y como esta Coporación ya lo ha establecido¹⁰:

- Distinta situación fáctica;

- Finalidad en el trato distinto;
- La finalidad sea razonable, vale decir, admisible desde la perspectiva de los valores y principios constitucionales;
- El supuesto de hecho -esto es, la diferencia de situación, la finalidad que se persigue y el trato desigual que se otorga- sean coherentes entre sí o, lo que es lo mismo, guarden una racionalidad interna;
- Esa racionalidad debe ser proporcionada, de suerte que la consecuencia jurídica que constituye el trato diferente no guarde una absoluta desproporción con las circunstancias de hecho y la finalidad que la justifican.

Si concurren estas circunstancias, el trato diferente será admisible y por ello constitutivo de una diferenciación constitucionalmente legítima; en caso contrario, el trato desigual configura una discriminación contraria a la Constitución.

20- En el caso que nos ocupa, los internos sometidos a determinadas medidas administrativas proferidas en virtud de la ocurrencia de un estado de emergencia carcelaria y penitenciaria efectivamente se encuentran en una situación fáctica distinta a la del recluso en situación normal. Ciertamente, los internos bajo el mencionado estado de emergencia se encuentran afectados, directa o indirectamente, por las graves situaciones de inseguridad o de orden sanitario que desencadenan la declaratoria del estado de emergencia en cuestión. El interno, por ejemplo, puede estar expuesto al contagio de una determinada enfermedad o ver amenazada su vida o integridad personal por conductas que perturben el orden, en general, del centro de reclusión. Lo anterior, sin duda, coloca al interno en comento en una situación de hecho totalmente diferente a la del recluso en circunstancias normales.

Ahora bien, el trato distinto a ciertos internos, generado por la declaratoria del estado de emergencia citado, tiene una finalidad: la superación de la situación presentada, ya sea un problema de seguridad o de orden sanitario, como expresamente lo señala la disposición. A la luz de la perspectiva de los valores y principios constitucionales, tal finalidad es razonable, pues en últimas el mencionado procedimiento administrativo busca la protección de la vida e integridad de los reclusos, de los servidores públicos y de los particulares que están afectados por las situaciones de perturbación o peligro, finalidad perseguida por las

autoridades de la República (art. 2º C.P.), dado que es un derecho fundamental de las personas (art. 11 C.P.).

Por otro lado, la Corporación encuentra que la diferencia de situación, la finalidad que se persigue y el trato desigual que se otorga guardan coherencia entre sí. Ante la ocurrencia de unas especiales circunstancias que afectan a ciertos internos debe existir una respuesta material de la administración dirigida a conjurar el problema suscitado, como en efecto está previsto en la norma acusada. En efecto ésta señala:

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, aislamiento de los internos, uso racional de los medios extraordinarios de coerción y el reclamo o apoyo de la Fuerza Pública de acuerdo con los artículos 31 y 32 de esta Ley.

Si los hechos que alteren el orden y la seguridad del centro o centros de reclusión estuviere comprometido personal del servicio penitenciario o 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. (subrayas fuera de texto)

Ahora bien, las medidas antecitadas guardan proporción con la finalidad perseguida, porque la ocurrencia de los acontecimientos extraños a la vida normal del centro de reclusión puede desencadenar efectos nocivos sobre el personal recluido, el personal administrativo y de guardia y aun personas particulares. Tales efectos podrían ser contrarrestados con los

traslados y aislamientos de tipo preventivo, el uso racional de los medios extraordinarios de coerción, el reclamo o apoyo de la Fuerza Pública y en general las medidas necesarias con el fin de superar la situación presentada.

En ese orden de ideas, el trato distinto que se podría dar a los diferentes reclusos por la aplicación de medidas decretadas en virtud de un estado de emergencia carcelaria en principio no viola el derecho a la igualdad de los internos, por lo cual la Corte no encuentra ningún vicio de inconstitucionalidad por tal aspecto. Como es obvio, y por las razones señaladas en esta sentencia, la autoridad carcelaria y penitenciaria no puede, en la práctica, utilizar estas potestades para discriminar a ciertos reclusos sino que debe hacer un uso razonable y proporcionado de los anteriores instrumentos jurídicos para que las medidas sean constitucionalmente legítimas, pero lo cierto es que la sola posibilidad de su empleo en manera alguna viola el derecho de igualdad de los reclusos.

Procedencia de la cosa juzgada relativa.

21- El actor, tal como lo sostiene el Ministerio Público, a pesar de dirigir la demanda de inconstitucionalidad contra todo el artículo 168 de la Ley 165 de 1993, restringe sus argumentos contra los incisos primero y segundo, los cuales fueron ampliamente estudiados por la Corporación. Contra el resto del artículo el demandante formula un cargo global por presunta violación del derecho a la igualdad de los internos sometidos a las medidas expedidas en virtud del estado de emergencia carcelaria y penitenciaria, el cual fue también estudiado y desechado por la Corte. Sin embargo, lo cierto es que contra los incisos tercero, cuarto, quinto y sexto del artículo acusado, el actor no formula ningún cargo específico.

Ahora bien, en anteriores decisiones esta Corporación ha señalado que no le corresponde efectuar una revisión oficiosa de las leyes ordinarias, sino un control de aquellas normas que han sido expresamente demandadas por un ciudadano. Esto significa que las decisiones de la Corte deben recaer sobre aquellas disposiciones frente a las cuales el ciudadano ha sustentado de manera específica el concepto de la violación ya que, presentar en debida forma una demanda implica no sólo transcribir la norma legal acusada sino también que el actor formule las razones por las cuales dichos textos se estiman violados¹¹. En este caso, el actor presentó argumentos globales contra el artículo 168 de la Ley 165 de 1993 y cargos específicos contra los dos primeros incisos del mismo, pero contra el resto de la disposición el

actor no sustentó cargos concretos de violación. Esta Corporación ha considerado que cuando existe un ataque general contra un cuerpo normativo pero no ataques individualizados contra todas las normas que lo 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 sentencia¹². Esto sucede en este caso, pues no prosperó la acusación global contra los incisos tercero, cuarto, quinto y sexto del artículo demandado. Estos incisos serán entonces declarados exequibles, pero únicamente por las razones expresamente estudiadas en esta sentencia, esto es, por no violar el derecho de igualdad de los reclusos.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero: Declarar EXEQUIBLES los incisos primero y segundo del artículo 168 de la Ley 65 de 1993.

Segundo: Declarar EXEQUIBLES los incisos tercero, cuarto, quinto y sexto del artículo 168 de la Ley 65 de 1993, pero únicamente por las razones estudiadas en esta sentencia, esto es, por cuanto las atribuciones conferidas por el estado de emergencia penitenciaria y carcelaria no violan el derecho a la igualdad de los internos.

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

JOSE GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

JORGE ARANGO MEJÍA

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1Corte Constitucional. Sentencia No. C-59/93.

2Corte Constitucional. Sentencia No. C-556/92. En el mismo sentido, Sentencia No. C-33/93.

4Corte Constitucional. Sentencia No. C-221/92.

5Sentencia C-031/95. MP Hernando Herrera Vergara.

6Sentencia T-016/95. MP José Gregorio Hernández Galindo.

7Sentencia T-596/92. MP Ciro Angarita Barón, reiterada en numerosas otras decisiones. Ver, entre otras, Sentencias No. T-222/93 MP Jorge Arango Mejía, No T-273/93 MP Carlos Gaviria Díaz . No T-065/95 MP Alejandro Martínez Caballero.

8Ver, entre otras, sentencias T-522/94 MP Alejandro Martínez Caballero y T-388/93 MP Hernando Herrera Vergara.

9Sentencia T-596/92. MP Ciro Angarita Barón

10Corte Constitucional. Sentencia No. C-530/93.

11Ver, entre otras, sentencia C-024/94

12Ver, entre otras, C-527/94 y C-055/94.