

TRABAJO CARCELARIO-Naturaleza

(i) El trabajo carcelario no obstante estar rodeado de las garantías mínimas que la constitución prevé para el trabajo en libertad, responde a sus propias especificidades, lo que impone ciertas limitaciones; (ii) que el trabajo carcelario además de entrañar un importante valor como factor dignificante y de superación humana, forma parte del núcleo esencial del derecho a la libertad de los reclusos por su potencial redentor; (iii) el carácter obligatorio del trabajo carcelario es compatible con la Constitución y con las normas internacionales que forman parte de la misma, por vía de la doctrina del bloque de constitucionalidad.

BONIFICACION POR TRABAJO CARCELARIO-Naturaleza, finalidades y regulación

Esta aproximación al sistema de estímulos económicos (bonificaciones) por trabajo o servicios que se aplica en los Centros Penitenciarios permite sacar algunas conclusiones de interés para la resolución de los asuntos bajo examen. (i) La bonificación es concebida como un estímulo que no alcanza una cobertura general, para toda la población carcelaria, estando sometida a una reglamentación orientada a introducir criterios de racionalidad y equidad para su asignación; (ii) su ámbito de aplicación es la modalidad de trabajo por administración directa; (iii) corresponde a la Dirección General, determinar las actividades que convocan tal incentivo y asignar de manera global los cupos para cada Establecimiento Penitenciario; (iv) corresponde a los Directores de los Establecimientos, en coordinación con la Junta de evaluación de trabajo, estudio y enseñanza, reglamentar internamente la distribución de los cupos asignados, que tiene una cobertura muy limitada en relación con el número de internos que se dedica a cada una de las actividades que se incentivan; (v) para la asignación de las bonificaciones debe mediar la autorización de la Junta de evaluación de trabajo, estudio y enseñanza.

Referencia: expedientes T-1144558 y T - 1141638

Acciones de tutela de: Helver Salgado Ramírez, contra el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de La Dorada, y de Juan Andrés Arenas Sepúlveda contra el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Popayán.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D. C., veintiuno (21) de octubre de dos mil cinco (2005)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del trámite de revisión de las tutelas instauradas por Helver Salgado Ramírez contra la Penitenciaría Doña Juana de la Dorada, y Juan Andrés Arenas Sepúlveda contra la Penitenciaría San Isidro de Popayán.

I. ANTECEDENTES

A. Acción de tutela de Helver Salgado Ramírez contra el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de alta y mediana seguridad de La Dorada.

1. Helver Salgado Ramírez se encuentra recluso en el Establecimiento Penitenciario de alta y mediana seguridad de La Dorada, purgando condena.

1. Manifiesta que desde el día 23 de abril de 2004 se encuentra desarrollando la actividad de recogedor de menajes de alimentos en los patios del establecimiento.

1. Que por esa labor se le ha reconocido el descuento por trabajo como lo señala el artículo 82 de la Ley 65 de 1993.

1. Que el artículo 86 de la Ley 65 de 1993 establece que “El trabajo de los reclusos se remunerará de una manera equitativa. Se llevará a cabo dentro de un ambiente adecuado y observando las normas de seguridad industrial”.

1. Que en el penal se encuentran grupos de aseadores, rancheros, personal de lavandería, quienes reciben bonificaciones por su trabajo.

1. Que en febrero 2 del año en curso el actor se dirigió al encargado del área laboral del establecimiento solicitando, lo que el interno considera es su derecho a una bonificación, y se le informó que tal incentivo no estaba autorizado por la Junta de trabajo ni por la Dirección General, para los internos que redimen pena mediante la actividad de recoger menajes.

1. Por tal razón acudió a la acción de tutela para solicitar la protección de sus derechos fundamentales, invocando, como relevantes, los artículos 17 de la Constitución que prohíbe la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en todas sus formas, y el artículo 1° de la Carta que consagra la dignidad humana como valor fundante del Estado Social de Derecho.

A. Acción de tutela de Juan Andrés Arenas Sepúlveda, contra el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de alta y mediana seguridad de Popayán

1. Manifiesta el actor que desde hace 13 meses se encuentra redimiendo pena en el área de aseo, como aseador de patio, autorizado legalmente por la Junta de trabajo, enseñanza y estudio y que a la fecha no se le ha cancelado bonificación por la actividad que desempeña.

1. Que solicitó mediante escrito al coordinador de tratamiento y desarrollo en el penal el pago de dicha bonificación, quien le respondió que los cupos fueron distribuidos en las actividades de redención en el área de servicios, a la cual pertenece el solicitante, pero que a él no se le había asignado cupo por parte de ese cuerpo colegiado.

1. Solicita al juez de tutela hacer valer sus derechos de acuerdo a la Ley 65 de 1993, con el fin de que se le cancele la totalidad de la bonificación de los meses atrasados, y que la administración del centro penitenciario no vaya a tomar represalias en su contra y se aplique lo de ley.

1. En ampliación de demanda ante el juez de tutela, aduce que la omisión en el pago de la bonificación como aseo vulnera su derecho fundamental a la igualdad, en razón a que a un recluso que trabaja en la misma actividad recibió tal estipendio.

1. Del establecimiento Penitenciario y Carcelario de la Dorada. En relación con la tutela instaurada por Helver Salgado Ramírez contra este Establecimiento, el Coordinador Regional del INPEC para el Viejo Caldas respondió al Juez de tutela lo siguiente:

1. Que el trabajo que desarrollan los internos en los establecimientos penitenciarios y carcelarios, está concebido por disposición legal como medio terapéutico adecuado a los fines de la resocialización, el cual se encuentra reglamentado por la Dirección General del INPEC mediante las resoluciones 3272 de 1995, 2376 de 1997, y el Acuerdo 0011 de 1995 (Art.61).

1. Que conforme al artículo 80 de la Ley 65 de 1993 corresponde a la Dirección General

determinar los trabajos que deban organizarse en cada centro de reclusión, los cuales serán los únicos válidos para redimir pena.

1. Que el artículo 80 del Acuerdo 0011 de 1995 - Reglamento General del INPEC- establece que la Junta de evaluación de trabajo, estudio y enseñanza que funciona en cada centro de reclusión, es el órgano encargado de conceptuar sobre el ingreso de los internos a las actividades laborales, de conformidad con la resolución 2376 de 1997, que contempla la lista de actividades.

1. Que el trabajo de los internos en los centros penitenciarios está concebido como medio terapéutico de tratamiento penitenciario con miras a alcanzar su resocialización, y en tal medida difiere sustancialmente del trabajo regulado por las normas laborales para las personas no privadas de la libertad.

1. Que el INPEC ha reglamentado el reconocimiento de bonificaciones especiales para algunos internos, no para todos, y para algunas actividades, con la finalidad de racionalizar la asignación de cupos de trabajo para lograr eficiencia, eficacia y economía en el manejo de los servicios públicos. Ello obedece a criterios objetivos, razonables y justos, como la equidad y el estímulo al interno para que participe en los programas laborales organizados en los centros de reclusión.

1. Que mediante la Circular 0045 del 28 de julio de 2003 la Subdirección de tratamiento y desarrollo del INPEC estableció los cupos máximos por establecimiento para ser asignados a las actividades en las que los internos pueden recibir la bonificación, conforme al presupuesto previamente fijado por esa instancia.

1. Que para la determinación de los cupos en cada centro de reclusión, se adelanta un estudio considerando criterios como datos históricos (cupos anteriores desde 1995), capacidad del establecimiento, población actual, población ocupada, área neta y construida, y número de pabellones.

1. Se identificaron y definieron las actividades a través de las cuales se accedería al estímulo económico, estableciendo que en cada centro de reclusión tendrían derecho a la bonificación aquellos internos que laborasen en actividades de servicios estrictamente necesarios para el buen funcionamiento del establecimiento, mediando la aprobación de la Junta de evaluación de trabajo, estudio y enseñanza, conforme al cupo máximo permitido, que para el caso específico de la Dorada es de 156 internos.

1. En el caso concreto del accionante Helver Salgado Ramírez, la labor que desempeña le fue aprobada por la junta de evaluación, trabajo, estudio y enseñanza mediante acta No.011 del 14 de mayo de 2004, solo para efectos de redimir pena, pero no para recibir bonificación, situación que le fue comunicada al momento de extender la autorización para laborar.

1. El Director del Establecimiento también respondió al Juez de tutela señalando que el actor se encuentra vinculado al programa laboral de recogedor de mensajes desde el 14 de mayo de 2004, mediante acta No. 011 de esa fecha, con redención de pena de lunes a domingo. Anteriormente había estado vinculado a deportes y proyecto de vida y en ninguno ha recibido bonificación. Aduce que la actividad desarrollada por el interno constituye una opción más de redención de pena sin bonificación, pues no existe presupuesto suficiente por parte del INPEC. Señala que debe tenerse en cuenta el carácter obligatorio del trabajo para las personas privadas de la libertad, tal como lo establece el artículo 79 de la Ley 65 de 1993.

1.11. Que en cuanto al cumplimiento del artículo 86 de la Ley 65 de 1993, la remuneración se refiere a los internos de mediana seguridad que trabajen en labores agrícolas o

industriales con empresas o personas de reconocida honorabilidad.

2. Del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Popayán

2.1. El Director del Establecimiento demandado manifiesta que con las personas privadas de la libertad no existe vínculo laboral, que el trabajo es obligatorio como medio terapéutico, y que el mismo dentro del establecimiento tiene una connotación muy diferente al trabajo que desarrollan las personas no privadas de la libertad

2.2. Que las bonificaciones son estímulos a las actividades que desarrollan los internos y que, en ese centro, se otorgan de manera rotativa con el propósito de que más internos tengan acceso a este beneficio, el cual es muy restringido si se tiene en cuenta que para ese establecimiento el INPEC otorga 143 bonificaciones, para un total aproximado de 1300 internos que se encuentran vinculados a los diferentes programas de tratamiento.

2.3. Que mediante Resolución 080 de 2004 la Dirección del Establecimiento reglamentó la asignación de las bonificaciones, y en ella no se asignaron cupos para los aseadores. Fue a partir de febrero 3 de 2005 que mediante Resolución 011 de esa fecha se asignaron 14 bonificaciones para el área de aseo en la que laboran 66 internos, por lo que deben ser rotadas mensualmente. El coordinador del respectivo programa o actividad es el encargado de presentar al área financiera el listado de internos a quienes corresponde el pago de dicha bonificación por cada mes.

II. SENTENCIAS OBJETO DE REVISIÓN

1. En la acción de tutela instaurada por Helver Salgado Ramírez contra la Penitenciaría de alta y mediana seguridad de La Dorada se profirió la sentencia que se reseña a continuación:

El Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, en mayo 18 de 2005 decidió negar la acción de tutela con base en la siguiente argumentación:

1.1. Que el Código Penitenciario, trata de estimular y garantizar la labor productiva al interior de los establecimientos carcelarios y en beneficio de los reclusos, tornándolo incluso en obligatorio pero se trata más bien de una prestación de servicios de carácter civil. Sustenta su argumento en la sentencia C-394 de 1995.

1.2. Que la filosofía que informa el tema del trabajo en el código penitenciario, es la de la redención de la pena y la resocialización del interno, y no la de generar un contrato de trabajo con todas sus implicaciones.

1.3. Que el INPEC en uso de sus atribuciones legales reglamentó el reconocimiento de bonificaciones especiales para algunas de las labores desplegadas por los internos, más especialmente para aquellas que se hacen indispensables para la buena marcha de los centros penitenciarios¹, y dentro de la misma no incluyó la desarrollada por el peticionario.

1.4. Que en relación con la presunta violación al derecho de igualdad del actor que hace consistir en que quienes laboran en el rancho y la lavandería reciben pago por su tarea y él no tiene tal retribución, debe considerarse que entre el Establecimiento Penitenciario y ciertos particulares media un contrato de trabajo, por medio del cual los internos que prestan sus servicios en el área de alimentación, reciben un sueldo que es pagado por el contratista particular y no por el INPEC. De tal suerte que en este caso concreto no se ha vulnerado el derecho a la igualdad del demandante pues se le está tratando de acuerdo a las circunstancias específicas que rodean su caso, muy diversas a las de quienes laboran en el área de alimentación y lavandería.

2. En la acción de tutela instaurada por Juan Andrés Arenas Sepúlveda contra el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Popayán, se profirieron los siguientes fallos de tutela:

2.1. De primera instancia

El Juzgado Tercero Penal del Circuito de Popayán profirió el 18 de abril de 2005 sentencia mediante la cual decidió no tutelar los derechos fundamentales de petición e igualdad, reclamados por el interno Juan Andrés Arenas Sepúlveda.

En cuanto al derecho petición advierte el juez constitucional que Juan Andrés Sepúlveda tuvo respuesta oportuna y clara a su solicitud de bonificación, aunque adversa a sus intereses, razón por la cual no se presenta vulneración del derecho de petición del actor.

En cuanto al derecho a la igualdad, manifiesta que la bonificación o incentivo económico perseguido por el interno Juan Andrés Arenas Sepúlveda no se cataloga como una

contraprestación económica, que en forma obligatoria deba el establecimiento demandado entregar a todos los internos que realizan una actividad laboral o de estudio, por que la misma, según reglamentación del penal, se distribuye en forma rotativa en consideración a que siempre el número de bonificaciones es menor al que integran el grupo de internos en el que se debe distribuir. Así por ejemplo, en el área de aseo en que trabaja el actor, la asignación de bonificaciones es de 14 para un total de 66 internos, lo que excluye cualquier posibilidad de que un interno reciba todos los meses bonificación por su labor, como parece ser la aspiración del demandante.

No encuentra el Despacho vulneración al derecho a la igualdad.

2.2. De segunda instancia

La Sala Segunda de decisión penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Popayán, en sentencia de mayo 26 de 2005, confirmó integralmente el fallo proferido en primera instancia por el juzgado Tercero Penal del Circuito de esa ciudad.

En cuanto la derecho de petición presuntamente vulnerado, manifiesta que sus solicitudes de enero 27 y febrero 3 de 2005, le fueron respondidas oportunamente y de fondo, por oficio de febrero 9 de 2005 del Coordinador de Tratamiento y Desarrollo del Establecimiento Penitenciario y Carcelario San Isidro. El sentido negativo de la respuesta no afecta el derecho de petición el cual fue adecuadamente satisfecho.

Respecto de la igualdad, luego de mencionar algunos criterios jurisprudenciales para la aplicación de este principio, señaló que existe una razón que permite el trato desigual, pues la bonificación ha sido concebida como un incentivo para la ejecución de trabajos o servicio propios de una actividad productiva agropecuaria, industrial, comercial, etc., es decir aquellas labores que generan algún tipo de rendimiento o ingreso que le permita lograr al programa la autosuficiencia económica. Hay entonces una razón suficiente para ordenar el trato desigual, pues las otras actividades laborales, al no formar parte de un proyecto productivo, no permiten el reconocimiento de ningún incentivo económico

III. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

A. Problema jurídico

Corresponde a la Corte determinar, si la aplicación de un sistema rotativo de bonificaciones, como incentivo económico para determinadas labores intramurales en los centros penitenciarios, vulnera el principio de igualdad de las personas privadas de la libertad, en particular si ello aconteció en el caso de los demandantes Helver Salgado Ramírez y Juan Andrés Arenas Sepúlveda.

B. Solución al problema jurídico planteado

Para resolver el asunto así planteado es necesaria una aproximación a los siguientes temas: (i) la naturaleza del trabajo carcelario; (ii) el régimen de las bonificaciones por trabajo, sus finalidades y naturaleza; (iii) el principio de igualdad en el caso concreto.

La naturaleza del trabajo carcelario. Reiteración de jurisprudencia

En reiterada jurisprudencia ha destacado la Corte el valor del trabajo como un derecho - deber y como principio de estirpe constitucional que se erige como uno de los principales canales para el reconocimiento y realización de la dignidad del ser humano, función que, respecto de las personas sancionadas penalmente, se proyecta como importante factor de readaptación social².

No obstante que la labor productiva dentro de los establecimientos carcelarios debe regularse y desarrollarse teniendo en cuenta las garantías mínimas que la Constitución consagra para el trabajo, no puede perderse de vista que se trata de un régimen especial, que se desarrolla en condiciones materiales y jurídicas distintas al trabajo en libertad, y por ende con particularidades, destinatarios y objetivos específicos, que conducen a que el artículo 53 de la Carta no opere en estos eventos en toda su extensión, ni se pueda proclamar, en éste ámbito, la plena vigencia del régimen laboral que impera para el común de los trabajadores.³

Uno de los pilares fundamentales del régimen penitenciario colombiano es el de la obligatoriedad del trabajo⁴ en los establecimientos de reclusión para los condenados, como medio terapéutico adecuado a los fines de la resocialización.

Sobre la importancia del trabajo como medio indispensable para alcanzar el fin resocializador de la pena, ha dicho la Corte que concurre a integrar el núcleo esencial del derecho a la

libertad, pues tiene la virtud de reducir el término de duración de la pena a través de la redención. Este especial vínculo del trabajo con el núcleo esencial del derecho a la libertad de los presos, impone a las autoridades penitenciarias el deber de procurarles, en la medida de las posibilidades, una actividad laboral, como fórmula de superación humana, pero también como medio para obtener la libertad⁵.

Respecto de las observaciones que con frecuencia se formulan, y así lo hace uno de los demandantes, al carácter obligatorio del trabajo carcelario, asimilándolo a modalidades de trabajos forzados (esclavitud y servidumbre) proscritos por el derecho internacional de los derechos humanos y la propia Constitución, es preciso señalar que tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), como la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), excluyen el trabajo penitenciario de la prohibición genérica de sometimiento a trabajos forzados.

Así, el párrafo 3.b) del artículo 8° del PIDCP, y el párrafo 2 del artículo 6° de la CADH, establecen como excepción a la prohibición genérica de trabajos forzados la pena de prisión acompañada de este tipo de trabajos, impuesta por sentencia de un tribunal competente. Adicionalmente la Convención impone una condición a tal excepción consistente en que: “El trabajo forzoso no debe afectar la dignidad ni la capacidad física e intelectual del recluso⁶”.

Por su parte el artículo 8.3 c) i) del PIDCP y el artículo 6.3 a) de la CADH, de contenido similar, establecen que no constituye trabajo forzado, en los términos de la prohibición allí establecida, los trabajos o servicios que se exijan normalmente de una persona presa o reclusa en virtud de decisión judicial legalmente dictada, o de una persona que habiendo sido presa en virtud de tal decisión se encuentre en libertad condicional.

La Convención introduce un importante condicionamiento a tal excepción consistente en que “tales trabajos o servicios deberán realizarse bajo la vigilancia y control de las autoridades públicas, y los individuos que los efectúen no serán puestos a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado”⁷

De otra parte, el Convenio 29 de la OIT establece también como excepción a la prohibición del trabajo forzado “Cualquier trabajo o servicio que se exija a un individuo en virtud de una condena pronunciada por sentencia judicial, a condición de que éste trabajo o servicio se realice bajo la vigilancia y control de las autoridades públicas y que dicho individuo no sea

cedido ni puesto a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado.”⁸

Con apoyo en esta última preceptiva la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la legitimidad del trabajo carcelario obligatorio “el cual, aparte de estar conforme con el Convenio 29 de la OIT, es un elemento dignificante, ya que afianza el dominio del hombre sobre sí mismo, es decir, lo realiza como persona, en orden siempre al ascenso de sus propias capacidades. El trabajo, pues, como supremacía del raciocinio humano, que se vierte bien en una idea, o en hechos, cosas y situaciones, tiene al tenor de nuestra Carta Política, una triple dimensión armónica: como principio, como derecho y como deber. Es en virtud de lo anterior que el Convenio citado de la OIT, en su Art. 2o., num. 1o., admite el trabajo forzado en las cárceles como elemento perfeccionante⁹.”

Los antecedentes jurisprudenciales así reseñados, resultan relevantes para concluir que (i) el trabajo carcelario no obstante estar rodeado de las garantías mínimas que la constitución prevé para el trabajo en libertad, responde a sus propias especificidades, lo que impone ciertas limitaciones; (ii) que el trabajo carcelario además de entrañar un importante valor como factor dignificante y de superación humana, forma parte del núcleo esencial del derecho a la libertad de los reclusos por su potencial redentor; (iii) el carácter obligatorio del trabajo carcelario es compatible con la Constitución y con las normas internacionales que forman parte de la misma, por vía de la doctrina del bloque de constitucionalidad.

Como consecuencia de todo lo manifestado, la remuneración no forma parte del derecho al trabajo de los reclusos el cual es concebido como instrumento de redención de pena, y no como fuente permanente de ingresos para la satisfacción de las necesidades básicas, las cuales deben estar cubiertas por el sistema penitenciario.

La naturaleza, finalidades y regulación de las bonificaciones por trabajo carcelario

Las denominadas bonificaciones por trabajo y servicios son estímulos económicos que el INPEC ha establecido para aquellos internos de establecimientos carcelarios que laboran en actividades productivas y de servicios varios, por Administración directa. No constituyen salario, y en la actualidad se otorgan en forma rotativa, o por cupos, en razón a que por motivos de disponibilidad presupuestal, no alcanzan una cobertura general, para todos los reclusos que laboran en esas actividades.

En esta modalidad de trabajo los internos son autorizados por la Junta de evaluación de trabajo, estudio y enseñanza del respectivo centro carcelario para laborar en actividades productivas (talleres y granjas), y de servicios varios, y el establecimiento asigna herramientas, maquinaria, equipos, materia prima y espacios donde desarrollar dichas actividades. Los internos que trabajan bajo estas condiciones, son los únicos que tienen derecho a recibir este incentivo bajo la forma de bonificación por trabajo y servicios, y conforme al rubro presupuestal que se destine para el efecto¹².

La financiación de este programa proviene de un rubro del presupuesto del INPEC denominado "Bonificaciones por trabajo y servicios de internos."¹³ En los eventos en que no es posible apoyar totalmente estas actividades con este rubro del presupuesto nacional, las bonificaciones se asignan mediante recursos presupuestales de caja especial¹⁴. Ello en razón a que la creación de estos incentivos está vinculada a la consideración de que las actividades productivas por administración directa deben propender por la autosuficiencia económica. En consecuencia, de los ingresos obtenidos en el desarrollo de cada proyecto productivo, agropecuario o industrial llevado a cabo en cada establecimiento, se destina un porcentaje para complementar o asumir totalmente el pago de la bonificación por trabajo para los internos que laboren en dichos programas¹⁵.

Para el análisis de los casos bajo examen resulta relevante señalar que la determinación de la asignación máxima de cupos de trabajo para el área de servicios bajo la modalidad de administración directa, respecto de la cual opera la bonificación, corresponde a la Dirección General del INPEC. Así, mediante la circular 0045 de Julio 28 de 2003, la Dirección General, con la finalidad de racionalizar la asignación de los cupos de trabajo para esta área, estableció el límite máximo de cupos para todos los establecimientos del país, distribuidos en actividades de "aseo y mantenimiento, ordenanzas y auxiliares, reparaciones locativas, e internos monitores", consideradas como "estrictamente necesarias para el buen funcionamiento del establecimiento y beneficio general de la población reclusa" las cuales deben estar previamente programadas y autorizadas por la Dirección del centro. La mencionada circular trae además una definición de las actividades que integran cada uno de esos ítems.

En la directiva mencionada se justifica la asignación de cupos para cada establecimiento carcelario del país, en la necesidad de racionalizar la distribución de los cupos de trabajo

para áreas de servicio en la modalidad de administración directa y la consecuente economía, celeridad y simplificación de los procesos de asignación de bonificaciones. Aduce además razones de equidad y estímulo al interno para que se vincule a labores consideradas estrictamente necesarias para el buen funcionamiento del establecimiento y el beneficio general de la población reclusa.

Según algunas directrices trazadas por el INPEC, la bonificación está también vinculada a los niveles de desempeño laboral. Aquellos internos que logren el mejor desempeño en su labor o hagan un aporte de servicios más calificado al establecimiento, devengarán un incentivo mayor por día trabajado, dentro de la escala fijada por la Subdirección de tratamiento y desarrollo, sin sobrepasar el recurso global asignado por centro de reclusión. Así mismo, aquellos que no se destaquen en su desempeño o éste sea deficiente, recibirán un menor incentivo dentro de la citada escala.¹⁶

Actuando dentro de ese marco general que establece la Dirección General del INPEC, los Directores de los respectivos Establecimientos Penitenciarios, en Coordinación con la Junta de evaluación de trabajo, estudio y enseñanza, realizan una específica regulación para la asignación de cupos, tal como ocurrió en el Establecimiento de Alta y Mediana Seguridad de Popayán al expedir las Resoluciones 080 de 2003 “por medio de la cual se modifican los cupos de trabajo para el personal de internos”, y 011 de 2005 “Por medio de la cual se estipulan los cupos de redención de penas y se realiza una redistribución de los cupos de trabajo y enseñanza, de las bonificaciones o incentivos económicos(...)”.

Corresponde a la Junta de evaluación de trabajo, estudio y enseñanza aprobar, conforme al cupo máximo permitido la asignación de cupos para actividades que comportan el estímulo económico (bonificación).

Por último, resulta relevante precisar que la remuneración equitativa del trabajo, a que alude el artículo 86 de la Ley 65 de 1993¹⁷ hace referencia a los condenados en la fase de mediana seguridad dentro del sistema progresivo, que trabajan organizados en grupos de labores agrícolas o industriales con empresas o personas de reconocida honorabilidad, es decir a la modalidad de administración indirecta a que alude el artículo 61.b del Acuerdo 11 de 1995¹⁸, actividad sometida a un régimen distinto a la modalidad administración directa en la que se inserta el incentivo de las bonificaciones.

Esta aproximación al sistema de estímulos económicos (bonificaciones) por trabajo o servicios que se aplica en los Centros Penitenciarios permite sacar algunas conclusiones de interés para la resolución de los asuntos bajo examen. (i) La bonificación es concebida como un estímulo que no alcanza una cobertura general, para toda la población carcelaria, estando sometida a una reglamentación orientada a introducir criterios de racionalidad y equidad para su asignación; (ii) su ámbito de aplicación es la modalidad de trabajo por administración directa; (iii) corresponde a la Dirección General, determinar las actividades que convocan tal incentivo y asignar de manera global los cupos para cada Establecimiento Penitenciario; (iv) corresponde a los Directores de los Establecimientos, en coordinación con la Junta de evaluación de trabajo, estudio y enseñanza, reglamentar internamente la distribución de los cupos asignados, que tiene una cobertura muy limitada en relación con el número de internos que se dedica a cada una de las actividades que se incentivan; (v) para la asignación de las bonificaciones debe mediar la autorización de la Junta de evaluación de trabajo, estudio y enseñanza.

Ausencia de vulneración de derechos fundamentales. Improcedencia de la acción de tutela

La aproximación realizada a la naturaleza y finalidades tanto del trabajo carcelario como de las bonificaciones por trabajo y servicios adscritas a determinadas actividades de especial importancia para el funcionamiento de los Centros Penitenciarios, permiten abordar a la Corte la conclusión de que no se presenta, en los casos bajo examen, vulneración a derechos fundamentales de los reclusos demandantes.

El punto de partida de los demandantes para solicitar el amparo constitucional radica en que consideran que deben ser beneficiarios de la bonificación que por trabajo y servicios reconoce el INPEC a los internos que laboran en determinadas actividades, conforme a cupos preestablecidos y a disponibilidad presupuestal.

El primer nivel de análisis para determinar la viabilidad de la protección inherente a la acción de tutela, consiste en establecer si un derecho constitucional fundamental ha sido vulnerado o se encuentra en inminente riesgo de vulneración.

Conforme a la doctrina de esta Corporación, mediante la cual se han desarrollado criterios para determinar cuáles son los derechos constitucionales fundamentales, susceptibles del amparo constitucional, ha establecido que ellos son no sólo aquellos que expresamente han

sido catalogados así por el constituyente, pues ha admitido que pueden existir derechos fundamentales por conexidad en aquellos eventos en que derechos desprovistos de esa particular naturaleza están tan inescindiblemente ligados a otros sí fundamentales, que no pueden ser vulnerados sin menoscabar a éstos. En ese sentido, ha indicado que el amparo constitucional procede cuando la vulneración de derechos sociales, como los laborales de contenido económico y el derecho a la seguridad social en salud y pensiones, compromete la vida, la integridad o la dignidad del actor. En estos supuestos, la acción de tutela resulta procedente puesto que protegiendo esos derechos se prodiga también protección a derechos constitucionales fundamentales.

Es claro que, en tales hipótesis, constituyen temas de prueba tanto la vulneración de los derechos de raigambre no constitucional como el vínculo inescindible entre esos derechos vulnerados y otros fundamentales. De allí que, para la tutela de los derechos no baste con la sola afirmación del actor sobre las particularidades de la situación a partir de la cual pretende el amparo.¹⁹

Los casos concretos

Ahora bien, bajo los anteriores supuestos corresponde a la Sala analizar los casos bajo examen. Así, en lo que hace a la situación del interno Helver Salgado Ramírez recluido en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de La Dorada, quien aduce la violación de sus derechos fundamentales de igualdad y trabajo, advierte la Sala que se encuentra vinculado al programa laboral de “recogedor de menajes”, actividad por la que no percibe bonificación.

Si bien se trata de una labor que pertenece a la modalidad del sistema de administración directa, no se encuentra inscrita dentro de las actividades de servicio consideradas por la reglamentación emitida por la Dirección General como “estrictamente necesarias para el buen funcionamiento del establecimiento y beneficio general de la población reclusa”(Cfr. Circular 0045 de la Dirección General) y en esa medida se encuentra excluida del beneficio de la bonificación.

Aduce el demandante que por tal circunstancia se le está vulnerando el derecho al trabajo, situación que es similar para diez compañeros que laboran en la misma actividad. Al respecto advierte la Corte que no forma parte del núcleo esencial del derecho al trabajo en los

establecimientos carcelarios la remuneración; su carácter obligatorio para los condenados como medio terapéutico adecuado a los fines de la resocialización y como instrumento de redención de pena, conducen a que el deber de las autoridades penitenciarias radique en proveer los espacios laborales acordes con unas mínimas garantías constitucionales, para que el recluso pueda obtener los beneficios inherentes al trabajo carcelario, que no incluye como factor inexcusable la remuneración.

Sería útil y deseable para los fines de rehabilitación que se ampliara la cobertura de las bonificaciones a todas las actividades que se desarrollan en el penal, tanto en la modalidad de administración directa, como indirecta. Sin embargo, el estado actual de desarrollo de esta prestación y las limitaciones presupuestales a que está sujeta hacen que se administre con criterio selectivo referido a la actividad, no a los individuos, y mediado por la racionalidad. Si bien el derecho al trabajo carcelario está en íntima relación con el derecho a la libertad, en la medida que la acerca y la propicia a través de la redención, no ocurre lo mismo con el incentivo de la bonificación que como se indicó posee rango de derecho prestacional, sin que se establezca, en el caso particular del demandante, un vínculo de conexidad con alguno de sus derechos fundamentales.

En cuanto al principio de igualdad, de la información que reposa en el expediente y aun de las propias afirmaciones del demandante, deduce la Sala que no se presenta un trato discriminatorio en contra de este recluso, en cuanto como él mismo lo refiere son 10 personas las que se dedican en el penal a la labor de recoger menajes y a ninguna de ellas se le ha asignado bonificación, lo que indica que se está prodigando el mismo trato a todos aquellos que se encuentran en la misma circunstancia. Ahora, es cierto que otros internos, dedicados a diferentes actividades son beneficiarios del incentivo económico, sin embargo este trato diferente se encuentra justificado a través de reglamentaciones previas provenientes de la Dirección General, que califican determinadas actividades como “estrictamente necesarias para el buen funcionamiento del establecimiento y beneficio general de la población reclusa”, así a través del incentivo de la bonificación se promueven valores constitucionales como la solidaridad, de especial relevancia en el proceso resocializador.

En relación con el caso de Juan Andrés Arenas Sepúlveda, recluido en el Establecimiento Penitenciario de Popayán, quien aduce vulneración a sus derechos fundamentales de petición

e igualdad se estableció lo siguiente:

Respecto de su derecho de petición encuentra la Sala que sus solicitudes formuladas el 27 de enero y el 3 de febrero de 2005, orientadas a obtener el pago de bonificación, le fueron resueltas oportunamente y de fondo mediante oficio de febrero 9 de 2005 suscrito por el Coordinador de Tratamiento y Desarrollo del Establecimiento Penitenciario, en el cual se expresan los motivos por los cuales el Establecimiento considera que su petición es improcedente. Se le informa que lo que prescribe el régimen penitenciario es que todos los internos condenados deben redimir pena en cualquiera de las actividades que para ese efecto se han implementado en los establecimientos carcelarios. En cuanto a la bonificación se le informa que se trata de un incentivo distribuido por la Junta de evaluación de trabajo, estudio y enseñanza, que no tiene cobertura para toda la población reclusa.

En relación con el derecho de igualdad, advierte la Sala que el interno en efecto se encuentra redimiendo pena en la actividad de aseo, conforme a autorización de la Junta de evaluación de trabajo, estudio y enseñanza, sin que durante sus 13 meses de labores en esa actividad se le hubiere cancelado bonificación. Insta la tutela “para que se le cancele la totalidad de las bonificaciones de los meses atrasados”.

A primera vista se advierte una clara incompreensión del recluso sobre la naturaleza de la bonificación económica, que asimila a una asignación salarial lo cual dista mucho de su verdadera vocación de mero incentivo económico para determinadas actividades, y de cobertura limitada.

La actividad desarrollada por Juan Andrés Arenas, se encuentra ubicada por la reglamentación global de la Dirección General (Circular 045 de 2003) como una de aquellas con vocación para percibir bonificación (“Aseo y mantenimiento”). Sin embargo, en la reglamentación interna del establecimiento esto ha tenido tratamientos diferentes. De acuerdo con la resolución interna 080 de agosto 25 de 2003 que rigió hasta enero 2 de 2005, las actividades de aseo de patios y celdas - a la que está asignado el interno - quedó clasificada como una labor que no recibía bonificación²⁰. A partir de la resolución 011 de febrero de 2005, mediante la cual se redistribuyeron las bonificaciones asignadas por el nivel central, se destinaron 14 del total de 143 asignadas al penal, a la actividad de aseo a la cual se dedican 66 internos.

Esta deficiente cobertura ha sido enfrentada por la penitenciaría, conforme a instrucciones de la Junta de evaluación de trabajo, estudio, y enseñanza, mediante un sistema de rotación conforme al cual durante un mes la bonificación se asigna a 14 internos, y al mes siguiente pasa a otros 14 y así sucesivamente. Este sistema opera desde febrero de 2005, en que empezó a regir la resolución 011/05. Así, todos los internos reciben bonificación pero no mensualmente, sino condicionada a los turnos rotativos establecidos.

A partir de estos insumos fácticos y reglamentarios, considera la Sala que no se presenta una vulneración al derecho a la igualdad del recluso Juan Andrés Arenas Sepúlveda, pues no se advierte que se le haya sometido a un trato discriminatorio y ni siquiera diferenciado que exija la carga argumentativa de justificación objetiva y razonable. Por el contrario, la reglamentación interna aportada por el Establecimiento demandado involucra una pretensión de introducir criterios de equidad y racionalidad en la distribución de unos incentivos económicos que tienen una cobertura precaria, previamente establecida por el nivel central.

Ante la ausencia de vulneración de los derechos fundamentales invocados por los reclusos Helver Salgado Ramírez y Juan Andrés Arenas Sepúlveda, la Sala confirmará las decisiones de instancia que negaron el amparo constitucional solicitado.

IV. DECISIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas en precedencia, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. CONFIRMAR la sentencia proferida, el 18 de mayo de 2005, por el Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de La Dorada, mediante la cual se negó la acción de tutela instaurada por Helver Salgado Ramírez contra el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de La Dorada.

Tercero. DÉSE cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado Ponente

Presidente de la Sala

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria

1 La reglamentación incluye labores de aseo, mantenimiento, ordenanzas y auxiliares, reparaciones locativas y monitorías.

2 Cfr. Sentencia C- 1510 de 2000, MP José Gregorio Hernández.

3 Cfr. C- 394 de 1995. MP Vladimiro Naranjo Mesa; C-580 de 1996, MP Antonio Barrera Carbonell.

4 Art. 79 de la Ley 65 de 1993. “El trabajo en los establecimientos de reclusión es obligatorio para los condenados como medio terapéutico adecuado a los fines de la resocialización. No tendrá carácter aflictivo ni podrá ser aplicado como sanción disciplinaria” (...).

5 Cfr. Sentencia T-601 de 1992, MP. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-121 de 1993, MP Vladimiro Naranjo Mesa.

6 Art. 6° Párrafo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

7 Artículo 6.3.a) de la Convención Americana de Derechos Humanos.

8 Artículo 2.2.c) del Convenio 29 de la OIT.

9 Sentencia C-394 de 1995, MP Vladimiro Naranjo Mesa.

10 En oposición a aquella modalidad se encuentra la administración indirecta, conforme a la cual la administración del establecimiento pone a disposición de personas naturales o jurídicas los recursos físicos con que cuenta el centro de reclusión para que lleven a cabo actividades productivas con vinculación a ellas de mano de obra reclusa. En este caso el control del proceso de fabricación y capacitación lo ejerce directamente el particular. Para esta modalidad laboral no se aplica el sistema de bonificaciones por trabajo o servicios.

11 Artículo 61 del Acuerdo 11 de 1995 del Consejo Directivo del INPEC “por el cual se expide el reglamento general al cual se sujetarán los reglamentos internos de los establecimientos penitenciarios y carcelarios”.

13 Cfr. Resolución 2939 de junio 9 de 2004, Art. 2°

14 Cfr. Circular No. 077 de junio 12 de 1997, num. 4° del Director General del INPEC

15 Cfr. Memorando 3919 de Junio 15 de 2004, del Subdirector de tratamiento y desarrollo del INPEC, para el Director Regional de Occidente.

16 Ib.

17 Establece el artículo 86 del Código Penitenciaria que “El trabajo de los reclusos se remunerará de manera equitativa. Se llevará a cabo dentro de un ambiente adecuado y observando las normas de seguridad industrial”.

18 Ver pie de página 10.

19 Cfr. Sentencia T-1036 de 2001, MP Jaime Córdoba Triviño

20 Esta exclusión obedeció según informan las autoridades penitenciarias regionales a una interpretación de la resolución 2376 de junio 17 de 1997 de la Dirección General, conforme a la cual “el mantenimiento” corresponde a las actividades desarrolladas para el embellecimiento y mantenimiento del establecimiento carcelario, exceptuándose las labores de aseo y conservación de celda que continuaba siendo responsabilidad del interno que las

ocupe.(Fol. 26 Declaración del Coordinador del área de tratamiento y desarrollo del Establecimiento Penitenciario de Popayán).