

PENA PRIVATIVA DE LA LIBERTAD-Implica limitación de los derechos fundamentales del interno/DERECHOS FUNDAMENTALES DEL INTERNO-Límites razonables y proporcionales

PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGITIMA-Alcance y protección

En principio, en aquellos eventos donde el administrado ha depositado su confianza en las actuaciones de la administración y espera de ella el trato favorable que le viene proporcionando, no le es dable a esta alterar dichas condiciones de manera súbita. Así, este principio exige a las autoridades ser coherentes en sus actuaciones, respetar los compromisos a los que se han obligado y garantizar una cierta estabilidad y durabilidad de las situaciones creadas con su autorización.

TRASLADO DE INTERNO POR VIA DE TUTELA-Procedencia por existir una arbitrariedad o por vulneración de derechos fundamentales

PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGITIMA-Vulneración por traslado de interno a otra cárcel cuando el INPEC lo había autorizado para realizar estudios profesionales a distancia/DERECHO A LA EDUCACION-Vulneración por traslado de interno a otra cárcel cuando el INPEC lo había autorizado para realizar estudios profesionales a distancia

El INPEC vulneró con su actuación el principio de confianza legítima, puesto que autorizó al actor para realizar estudios a distancia de administración de empresas con la Universidad Santo Tomás, aprobación que lo indujo a hacer los gastos necesarios para iniciar su carrera, y luego lo trasladó a un centro donde no puede continuar con la carrera. De esta forma, la administración penitenciaria le modificó al actor las condiciones que le había ofrecido para desarrollar sus estudios, sin que éste en ningún momento hubiera sido advertido sobre esta posibilidad. En este caso concreto, la vulneración del principio de confianza legítima por parte del INPEC apareja una vulneración del derecho del actor a la educación, tal como éste se había propuesto desarrollarlo para sí mismo. Lo anterior no implica, sin embargo, que el demandante deba ser retornado al Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Picota, en Bogotá – si es que no lo ha sido todavía, con base en la petición que elevara. Como ya se ha dicho, en principio, el INPEC cuenta con discrecionalidad para determinar el sitio de reclusión de los internos. Por lo tanto, habrá de dictarse una orden que armonice esa facultad con la

restauración del principio de la confianza legítima que debe regir las relaciones entre la administración y los administrados.

ORDENES DE TUTELA-Gestiones que debe realizar el INPEC para que el interno pueda continuar sus estudios o si no el reintegro de su dinero

Referencia: expediente T-1206865

Acción de tutela instaurada por Eduardo Martínez Martínez en contra del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC.

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., quince (15) de diciembre de dos mil cinco (2005).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión de las sentencias proferidas por el Juzgado Cincuenta y Cinco Penal del Circuito de Bogotá, D.C., y por la Sala Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, D.C., dentro de la acción de tutela instaurada por Eduardo Martínez Martínez en contra del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

Mediante escrito presentado el 9 de diciembre de 2004, el ciudadano Eduardo Martínez Martínez interpuso acción de tutela en contra del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, bajo la consideración de que éste vulneró sus derechos fundamentales a estar cerca de la familia, al libre desarrollo de la personalidad, a escoger profesión y a la educación, con base en los siguientes hechos:

1. El demandante fue condenado a la pena de 34 años de prisión por los delitos de homicidio, hurto y porte ilegal de armas¹, razón por la cual fue recluido en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Picota de Bogotá, a partir del 28 de noviembre de 2002.

2. A petición suya, la Junta de Trabajo, Estudio y Enseñanza de ese penal, mediante acta No. 152 de fecha 28 de agosto de 2003², le aprobó adelantar estudios de educación superior a distancia en el marco de un convenio suscrito entre el INPEC y la Universidad Santo Tomás, para lo cual se matriculó en la carrera de Administración de Empresas.³

3. Mediante comunicación de fecha 23 de enero de 2004, dirigida a la Jefe de Asuntos Penitenciarios del INPEC (fl.15), el actor solicitó no ser trasladado a otro penal fuera de Bogotá, D.C., en razón de su buena conducta, de la cercanía con la familia y de que se podría ver interrumpido el estudio que iba a iniciar en la Universidad Santo Tomás. El día 25 de febrero de 2004, (fl.17) la Asesora Jurídica del INPEC dio respuesta a la petición del actor, precisando que los internos son del orden nacional y, por lo tanto, pueden ser trasladados cuando las necesidades administrativas o judiciales lo requieran, aun cuando podrán permanecer en el centro de reclusión en que estén, mientras observen buena conducta, se encuentren en tratamiento médico o sean requeridos procesalmente.

4. El día 7 de junio de 2004, cuando cursaba el primer semestre de su carrera universitaria, el actor fue trasladado al Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Cúmbita – Boyacá, junto con otros reclusos. En la resolución que determinó el traslado se indica que él se efectuaba por “por motivos de orden interno” y para obtener “mayores condiciones de seguridad.”⁴ Afirma el demandante que con esa decisión se truncaron sus aspiraciones de estudiar una carrera, toda vez que: (i) no es posible el envío de docentes al centro penitenciario de Cúmbita para las tutorías y evaluaciones, por cuanto eleva los costos a la Universidad⁵; (ii) el reglamento interno del penal dificulta el ingreso del material de estudio; y (iii) el INPEC no realizó el giro del 25% del valor de la matrícula al centro docente, de acuerdo con lo dispuesto en el convenio.

– Por lo anterior, el actor solicita que se tutelen sus derechos fundamentales y se ordene que “...en un término no mayor de 48 horas se realice el traslado para Bogotá.”⁶

2. Contestación de la autoridad demanda

La Coordinadora del Grupo Acciones de Tutela del INPEC dio contestación a la acción de tutela de la referencia solicitando se desestimen las pretensiones del accionante, por cuanto su único interés es regresar al establecimiento carcelario de la Picota y no su formación universitaria. Argumenta también que: (i) el traslado se autorizó con base en las facultades que la ley le otorga al Director del INPEC, por razones de orden interno y de seguridad; (ii) el hecho de que el interno estuviera matriculado en la Universidad no lo revestía de inmunidad para impedir su traslado a otro centro penitenciario; (iii) la autorización para adelantar los estudios universitarios proferida por la Junta de Evaluación de Trabajo, Estudio y Enseñanza de La Picota solamente tiene funcionalidad y competencia dentro de ese establecimiento carcelario; y (iv) para efectos de redención de la pena, la educación superior no es la única forma de ocuparse productiva e intelectualmente dentro del penal⁷. Al respecto afirma que en su nuevo centro de reclusión el actor se encuentra ocupado en actividades generadoras de redención de la pena, tales como lectura dirigida y el “Instituto Bíblico”, mediante órdenes de trabajo de julio y octubre de 2004. Por último, asegura que el accionante puede continuar sus estudios de educación superior, siempre que cumpla con los requisitos exigidos para el ingreso al programa.⁸

3. Decisión del juez de primera instancia

Mediante sentencia proferida el diecinueve (19) de enero de 2005, el Juzgado Cincuenta y Cinco Penal del Circuito de Bogotá, D.C., concedió la tutela del derecho del actor a la educación y ordenó al INPEC estudiar el caso con el fin de garantizarle la continuidad de sus estudios de educación superior aprobados por la Junta de Trabajo, Estudio y Enseñanza de La Picota.

Argumenta que si bien la tutela es improcedente por cuanto el accionante cuenta con otras vías judiciales para hacer efectivos sus derechos, el haber dispuesto el traslado sin tener en cuenta que se encontraba adelantando los estudios de educación superior constituye una limitación sin fundamento al derecho a la educación, que es parte esencial del proceso de resocialización y readaptación del individuo. Agregó que la determinación de trasladar al interno no constituye un acto arbitrario, toda vez que se efectuó con base en una facultad discrecional del Director de la entidad accionada. Tampoco considera que se pueda asegurar que el traslado afecta las relaciones del actor con su núcleo familiar. Tal limitación se generó por la misma actuación del actor, cuya incursión en el delito originó su encarcelamiento y la

consecuente separación de su grupo familiar.

4. Decisión del juez de segunda instancia

II. Consideraciones y Fundamentos

Competencia

1. Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso tercero, y 241, numeral noveno, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

Problema Jurídico

2. Corresponde a la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional resolver el siguiente interrogante: ¿desconoció el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC – los derechos fundamentales del actor, al disponer su traslado al establecimiento carcelario de Cóbbita, a pesar de que ya había iniciado el estudio de una carrera universitaria a distancia en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Picota, de Bogotá, contando con la autorización de las Directivas del mismo?

Para resolver el asunto así planteado se aludirá brevemente a la jurisprudencia constitucional acerca de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, el principio de la confianza legítima y a continuación, se analizará el caso objeto del presente proceso de acción de tutela.

Los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad

3. La jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que las personas privadas de la libertad se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad¹⁰ que impone especiales deberes al Estado para con ellos, que surgen de la Constitución, la ley y la jurisprudencia constitucional.

Para la jurisprudencia, en el contexto de un Estado social de derecho le está permitido al Estado limitar el derecho a la libertad de los ciudadanos que han incurrido en actividades delictivas y, bajo determinadas condiciones, a aquellos que son sindicados de haberlo hecho,

pero ello genera en cabeza del Estado el deber de garantizarle a los reclusos las condiciones para una vida digna.¹¹ Se trata, pues, de una ‘especial relación de sujeción’, entre los reclusos y el Estado,¹² de la cual surgen verdaderos deberes jurídicos positivos en cabeza de éste; “(...) [t]ales deberes se encuentran estrechamente ligados a la garantía de la funcionalidad del sistema penal, que viene dada por la posibilidad real de la resocialización de los reclusos, a partir del aislamiento en condiciones cualificadas de seguridad y de existencia vital de la población carcelaria. Deberes positivos de cuyo cumplimiento depende la legitimidad del sistema penal y, ante cuya inadvertencia, este último resulta convertido en una mera sombra de los valores y principios propios del Estado social de derecho.”¹³

La jurisprudencia ha indicado que entre las principales consecuencias de esta relación especial de sujeción están las siguientes:

“(i) la posibilidad de limitar el ejercicio de algunos derechos fundamentales de los reclusos (intimidad, reunión, trabajo, educación). (ii) La imposibilidad de limitar el ejercicio de algunos derechos fundamentales (vida, dignidad humana, libertad de cultos, debido proceso, habeas data, entre otros). (iii) El deber positivo¹⁴ en cabeza del Estado de asegurar el goce efectivo tanto de los derechos no fundamentales como de los fundamentales, en la parte que no sea objeto de limitación cuando la misma procede, y en su integridad frente a los demás, debido a la especial situación de indefensión o de debilidad manifiesta en la que se encuentran los reclusos. (iv) El deber positivo¹⁵ en cabeza del Estado de asegurar todas las condiciones necesarias¹⁶ que permitan a su vez condiciones adecuadas para la efectiva resocialización¹⁷ de los reclusos.”¹⁸

4. En la Sentencia T-851 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, la Corte afirmó que las autoridades no pueden perder de vista que el fin de la pena es la resocialización del infractor.

En efecto, el artículo 10-3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que “el régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados”. En su Observación General No. 21, el Comité de Derechos Humanos ha precisado el contenido de esta disposición, al explicar que “ningún sistema penitenciario debe estar orientado solamente al castigo; esencialmente, debe tratar de lograr la reforma y la readaptación social del preso”.

En relación con la resocialización del infractor, el artículo 9420 de la Ley 65 de 1993, - Código Penitenciario y Carcelario- prescribe que: “la educación al igual que el trabajo constituye la base fundamental de la resocialización”. Por eso, el desempeño de las actividades de estudio por parte de los internos, recibe el estímulo consistente en la redención de pena contemplada en el artículo 9721 del mismo Ordenamiento.

5. La jurisprudencia constitucional también ha reconocido que algunos de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad pueden ser objeto de limitaciones que se ajusten a los principios de razonabilidad y proporcionalidad.²² En cuanto al primero de los dos principios, la Corte ha señalado que “(...) las limitaciones a los derechos fundamentales deben estar justificadas en un principio de razón suficiente aplicable, en especial, a la relación entre el fin buscado y el medio para alcanzarlo.”²³ La proporcionalidad, por otra parte, aunque no consiste en un método único y específico, generalmente conlleva ponderar ‘intereses enfrentados que han recibido alguna protección constitucional’, verificando que la limitación no sea excesiva.²⁴ En todo caso, sólo serán razonables constitucionalmente las limitaciones a los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad que sean ‘legítimamente derivadas de la medida de detención correspondiente’.²⁵

El principio de la confianza legítima

6. La jurisprudencia constitucional²⁶ se ha referido a este principio como aquel que se deriva directamente de los principios de seguridad jurídica (arts. 1º y 4 de la C.P.), de respeto al acto propio²⁷ y buena fe (art. 83 de la C.P.), y que adquiere una identidad propia en virtud de las especiales reglas que se imponen en la relación entre administración y administrado. Es aplicable como mecanismo que concilia el conflicto que se puede presentar entre los intereses públicos y privados, en especial cuando la administración crea expectativas que favorecen al administrado y luego lo sorprende al cambiar de manera repentina esas condiciones. “Es por ello que cuando el administrado ha depositado la confianza en la estabilidad de la actuación administrativa, es digna de protección y se debe respetar²⁸”.

Sobre este mismo tema se refirió esta Corporación en la Sentencia C-478 de 1998 M.P. Alejandro Martínez Caballero:

“Este principio, que fue desarrollado por la jurisprudencia alemana, recogido por el Tribunal Europeo de Justicia en la sentencia del 13 de julio de 1965, y aceptado por doctrina jurídica

muy autorizada, pretende proteger al administrado y al ciudadano frente a cambios bruscos e intempestivos efectuados por las autoridades. Se trata entonces de situaciones en las cuales el administrado no tiene realmente un derecho adquirido, pues su posición jurídica es modificable por las autoridades. Sin embargo, si la persona tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, entonces el principio de la confianza legítima la protege. En tales casos, en función de la buena fe (CP art. 83), el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación. Eso sucede, por ejemplo, cuando una autoridad decide súbitamente prohibir una actividad que antes se encontraba permitida, por cuanto en ese evento, es deber del Estado permitir que el afectado pueda enfrentar ese cambio de política”.

Así las cosas, en principio, en aquellos eventos donde el administrado ha depositado su confianza en las actuaciones de la administración y espera de ella el trato favorable que le viene proporcionando, no le es dable a esta alterar dichas condiciones de manera súbita. Así, este principio exige a las autoridades ser coherentes en sus actuaciones, respetar los compromisos a los que se han obligado y garantizar una cierta estabilidad y durabilidad de las situaciones creadas con su autorización.

La facultad del director del INPEC de trasladar a los reclusos y la situación del actor

7. De conformidad con lo establecido en el artículo 73 de la ley 65 de 1993, por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario, corresponde a la Dirección del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC “disponer del traslado de los internos condenados de un establecimiento a otro, por decisión propia, motivada o por solicitud formulada ante ella.” Por su parte, el artículo 75 del mismo ordenamiento señala como causales de traslado, entre otras, razones de salud, motivos de orden interno del establecimiento, estímulos de buena conducta, la necesidad de descongestión del establecimiento y la necesidad de lograr mayores condiciones de seguridad.

“El inciso segundo del artículo 16, será declarado exequible, por cuanto, como ya se ha dicho, el director del INPEC puede ordenar traslados en circunstancias especiales, teniendo en cuenta que el caso del inciso sub lite siempre remite a las necesidades. No es el capricho del director, sino las necesidades las que determinan que opere una facultad que

perfectamente puede otorgar la ley.

“(…)

“Lo enunciado sobre los traslados, se extiende para defender la constitucionalidad de los artículos 72, 73 y 77, por motivos de seguridad, pues la Corte ve en esta facultad de trasladar a los internos, un ejercicio razonable de la misión administrativa del Director del INPEC. Como es lógico, el INPEC debe garantizar la seguridad y el orden en los establecimientos, y además prever con prudencia, que puede presentarse el desorden por la presencia de un detenido o condenado en un sitio determinado. Empero, la Corte aclara que los eventos de que tratan estos tres artículos, deberán ajustarse a los límites establecidos por el artículo 36 del Código Contencioso Administrativo, para el ejercicio de atribuciones discrecionales.”

9. Luego, en la Sentencia T-605 de 1997,³⁰ que se ocupó con la solicitud de varios reclusos de ser retornados a sus anteriores centros de reclusión para poder estar cerca de sus familias, la Corte reiteró lo señalado en la sentencia T-193 de 1994³¹ acerca de que los actores contaban con otro mecanismo judicial para impugnar la decisión de traslado, a saber la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, dentro de la cual podían solicitar la suspensión provisional de la resolución que ordenaba el traslado. Además, la Corte reiteró lo expresado en la sentencia C-394 de 1995 acerca de la constitucionalidad de la facultad de trasladar a los internos. Agregó que el juez de tutela no puede interferir en las decisiones sobre traslados - a no ser que observe una arbitrariedad o que una vulneración de los derechos fundamentales del reo -, y que las circunstancias propias de la reclusión conllevan la limitación de ciertos derechos, entre los cuales se encuentra el de estar en cercanía de la familia:

“La facultad de trasladar a los internos, tal como lo manifestó esta Corporación en la Sentencia C-394 de 1995 (M.P.: doctor Vladimiro Naranjo Mesa), es ‘un ejercicio razonable de la misión administrativa del Director del INPEC. Como es lógico, el INPEC debe garantizar la seguridad y el orden en los establecimientos, y además prever con prudencia, que pueda presentarse el desorden por la presencia de un detenido o condenado en un sitio determinado’. Sin embargo, como lo aclaró la Corte en la sentencia citada, los traslados de los internos ‘deberán ajustarse a los límites establecidos en el artículo 36 del Código

Contencioso Administrativo, para el ejercicio de atribuciones discrecionales’, el cual indica: ‘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’.

“Así, la discrecionalidad legal del traslado, impide que el juez de tutela interfiera en tal decisión, siempre y cuando la misma no sea arbitraria y no vulnere o amenace derechos constitucionales fundamentales que no puedan ser limitados o suspendidos, ni siquiera estando en la condición de reo, como lo serían el derecho a la vida, la integridad física y la salud, entre otros.

“Al respecto, debe anotarse que, tal como lo manifestaron las autoridades penitenciarias, la permanencia de algunos presos, entre ellos los actores, en la cárcel “El Bordo” (Cauca), se constituyó en un “factor de grave riesgo tanto para la seguridad del establecimiento, como la integridad personal de la demás población reclusa”, haciéndose necesario que éstas, en cumplimiento a lo dispuesto en los artículo 73 y 75 del C.P.Car., ordenaran su traslado a la cárcel de Popayán (Cauca), y, posteriormente, por las mismas razones, a la penitenciaría de Neiva (Huila).

“Ello indica, evidentemente, que tales determinaciones no fueron arbitrarias y, por tanto, en manera alguna perseguían distanciar a los actores, en forma deliberada, de sus familiares. La situación particular de los accionantes -convictos-, implica necesariamente la limitación o restricción de ciertos derechos³², entre ellos el referido a la unidad o acercamiento familiar, el cual debe ceder razonablemente frente al interés general, representado en este caso en la seguridad del establecimiento carcelario y la integridad personal de los demás reclusos. Además, de conformidad con el acervo probatorio, las visitas no han sido desconocidas, como tampoco está probado que el traslado en sí mismo haya generado el desconocimiento de derechos fundamentales tales como la vida, la integridad física y la salud, entre otros.

“Ahora bien, así como el artículo 75 del C.P.Car. permite el traslado de reclusos por motivos de orden interno del establecimiento penitenciario, o por razones de seguridad, lo cual a juicio de los actores ha ocasionado un distanciamiento familiar, el mismo también permite que como un “estímulo de buena conducta” sean nuevamente ubicados en penitenciarías cercanas a su residencia familiar.

“Además de lo anterior, se hace necesario resaltar que las órdenes de traslado de un recluso, dictadas por el director general del INPEC o, en su defecto, por los directores regionales, son actos administrativos, y como tal, están sujetos al control propio de los mismos³³.

“De esta manera, si los actores consideraban que dicho traslado es ilegal, debieron recurrir ante la jurisdicción competente, es decir, al contencioso administrativo, e incluso solicitar la suspensión provisional de las resoluciones de traslado, ya que la acción de tutela es un procedimiento preferente y sumario para la protección inmediata de los derechos fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública (Art. 86 Const.).

“Así, estando claro que no se desconoció derecho fundamental alguno, lo correcto era intentar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, para buscar satisfacer su deseo de permanecer en determinado centro de reclusión.”

10. El actor manifiesta que su traslado al centro penitenciario de Cómbita vulneró sus derechos fundamentales, por cuanto le ha impedido estar cerca de su familia y, además, le truncó su carrera universitaria, toda vez que: (i) el centro docente en el que se matriculó con la aprobación de las anteriores autoridades carcelarias, no puede efectuar las tutorías ni aplicar las evaluaciones de la misma forma en que lo venía haciendo; (ii) el reglamento interno del nuevo penal dificulta el ingreso de material de estudio; y (iii) el INPEC no ha girado el 25% de la matrícula en cumplimiento de los términos del convenio.

Tal como lo ha expresado la jurisprudencia de esta Corporación, el Director del INPEC cuenta con discrecionalidad para trasladar a los internos de su centro de reclusión. La decisión del traslado puede ser atacada por los afectados a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Sin embargo, la acción de tutela puede ser procedente cuando sea evidente la existencia de una arbitrariedad o cuando se esté vulnerando un derecho fundamental de los interesados.

De las pruebas que obran dentro del expediente no surge en forma manifiesta que el traslado del actor constituya una arbitrariedad. En la resolución que ordena el traslado se anota, de manera general, que éste se produce por motivos de orden interno y para garantizar una mayor seguridad. Y si bien el actor aporta un certificado de conducta satisfactoria, expedido por la Junta de Evaluación de Trabajo, Estudio y Enseñanza, el día 31

de agosto de 2004, lo cierto es que este documento no permite calificar de arbitraria la decisión de trasladarlo. Además, la resolución de traslado comprende a siete reclusos, de los cuales el actor es el condenado a un mayor número de años de prisión, razón por la cual había sido clasificado en la fase de alta seguridad.

Por lo tanto, esta Sala de Revisión concluye que la decisión de trasladar al actor se ajusta al marco de discrecionalidad de que goza el director del INPEC y que ello comporta, necesariamente, una limitación o restricción del derecho del demandante a la unidad o acercamiento familiar.

11. La situación es distinta en relación con la carrera que se encontraba adelantando el actor. Tal como se ha señalado, mediante acta No. 152 del 28 de agosto de 2003, de la Junta de Trabajo, Estudio y Enseñanza del Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Picota, se autorizó al actor a iniciar estudios de educación superior en administración de empresas, a través del programa de educación a distancia que ofrece la Universidad Santo Tomás. En estas circunstancias, en el segundo semestre de 2003, el demandante consignó a favor de la Universidad Santo Tomás la suma que le correspondía por concepto de la inscripción y matrícula a la Universidad, por un valor total de \$602.000.

La Sala de Revisión observa que dentro del expediente no existe ninguna constancia de que el INPEC le hubiera advertido al actor acerca de que la circunstancia de iniciar sus estudios de administración de empresas no lo eximía de ser trasladado a otro centro de reclusión. De esta manera, resulta entendible que el demandante se hubiera matriculado en la carrera, con la esperanza de que podría culminar sus estudios, sin ser trasladado de centro de reclusión.

Lo anterior conduce a esta Sala de Revisión a la conclusión de que el INPEC vulneró con su actuación el principio de confianza legítima, puesto que autorizó al actor para realizar estudios a distancia de administración de empresas con la Universidad Santo Tomás, aprobación que lo indujo a hacer los gastos necesarios para iniciar su carrera, y luego lo trasladó a un centro donde no puede continuar con la carrera. De esta forma, la administración penitenciaria le modificó al actor las condiciones que le había ofrecido para desarrollar sus estudios, sin que éste en ningún momento hubiera sido advertido sobre esta posibilidad.

12. En este caso concreto, la vulneración del principio de confianza legítima por parte del

INPEC aparece una vulneración del derecho del actor a la educación, tal como éste se había propuesto desarrollarlo para sí mismo. Lo anterior no implica, sin embargo, que el demandante deba ser retornado al Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Picota, en Bogotá – si es que no lo ha sido todavía, con base en la petición que elevara. Como ya se ha dicho, en principio, el INPEC cuenta con discrecionalidad para determinar el sitio de reclusión de los internos. Por lo tanto, habrá de dictarse una orden que armonice esa facultad con la restauración del principio de la confianza legítima que debe regir las relaciones entre la administración y los administrados.

En consecuencia, esta Sala de Revisión considera que lo indicado es ordenar al INPEC que realice todos los trámites pertinentes para obtener que el actor pueda continuar con sus estudios desde el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Cúcuta de Cúcuta. En su escrito del 17 de junio de 2004 (fl. 22), la Universidad Santo Tomás manifestó que en el convenio que había suscrito con el INPEC no se había previsto la situación presentada con el actor y que, en ese momento, no podía enviar ningún docente a ese centro de reclusión para hacer las tutorías ni podía aplicar las evaluaciones correspondientes, dados los altos costos que ello generaba, máxime si se tenía en cuenta que solamente contaba con un alumno en esa penitenciaría. Al final, sin embargo, añadía que “en este momento la única posibilidad es bajo la figura de Territorios Nacionales a través del centro regional de Bogotá.” La Sala estima, entonces, que el INPEC debe establecer bajo qué condiciones podría el actor continuar con sus estudios, para lo cual bien puede, por ejemplo, indagar sobre la posibilidad que expuso la Universidad a través de la figura de los Territorios Nacionales.

Ahora bien, esta Sala de Revisión es consciente de que, a pesar de los esfuerzos que pueda desplegar el INPEC para responder a la confianza legítima que generó a través de sus actos en el actor, es probable que no se pueda alcanzar una solución satisfactoria para que el demandante continúe sus estudios desde el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Cúcuta. Para el caso de que ello sea así, ordenará, entonces, que el INPEC le retorne al actor los gastos en que incurrió para poder inscribirse y matricularse en la Universidad.

Por lo anterior, se revocará el fallo dictado por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, D.C., para conceder el amparo solicitado por el actor, por violación del

principio de confianza legítima y, en consecuencia, del derecho del actor a la educación. Así, se ordenará al Instituto Nacional Carcelario y Penitenciario – INPEC – que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contados a partir de la notificación del presente fallo, inicie las gestiones necesarias para garantizar al actor la continuidad de los estudios de educación superior a distancia con la Universidad Santo Tomas de Aquino. Si después de transcurridos quince días hábiles no se observa ninguna posibilidad de que ello resulte, el INPEC deberá reintegrar al interno – o a sus familiares, de acuerdo con lo que disponga – los gastos en que incurrió para inscribirse y matricularse en la Universidad.

III. DECISION

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

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR el fallo proferido, el 15 de julio de 2005, por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, mediante el cual se negó el amparo impetrado por el actor. En su lugar, se CONCEDE la tutela solicitada, por violación del principio de confianza legítima y, en consecuencia, del derecho del actor a la educación.

SEGUNDO.- ORDENAR al Instituto Nacional Carcelario y Penitenciario – INPEC – que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación del presente fallo, inicie las gestiones que sean necesarias para garantizar que el actor pueda continuar realizando desde el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Cómbita sus estudios de Administración de Empresas, en el programa a distancia que ofrece la Universidad Santo Tomás de Aquino. Si después de transcurridos quince días hábiles no se observa ninguna posibilidad de que esos esfuerzos fructifiquen, el INPEC deberá reintegrar al interno – o a sus familiares, de acuerdo con lo que disponga – los gastos en que él incurrió para inscribirse y matricularse en la Universidad.

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

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Ver a folio 9 la certificación expedida por el Asesor Jurídico del Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Picota, de fecha 22 de septiembre de 2003.

2 Ver a folio 10 la fotocopia de la certificación expedida por el Coordinador de Tratamiento y Desarrollo del Establecimiento Carcelario la Picota, de fecha 28 de septiembre de 2004, en la que consta la aprobación para iniciar estudios superiores.

3 Respecto del pago del valor de la matrícula, en la demanda se afirma lo siguiente: “Según el convenio establecido la Universidad aporta el 25% del valor del semestre, el INPEC el 25% y la familia del interno el 50% del valor del semestre para un 100%; para la fecha de la matrícula el semestre valía \$1.104.000 más \$50.000 de la inscripción que los pagaba la familia del interno; con grandes esfuerzos mis padres cancelaron la suma de \$602.000...”

4 Resolución 2742 del 28 de mayo de 2004, proferida por el Director General del INPEC (fl.64).

5 A folio 22 del expediente obra comunicación de fecha 17 de junio de 2004, suscrita por la Secretaria Académica de la Universidad Santo Tomás, en la que se le informa al accionante tal situación, y en la parte final se consigna lo siguiente: “De igual forma en este momento la única posibilidad es bajo la figura de Territorios Nacionales a través del Centro Regional Bogotá.”

6 Mediante memorial de fecha junio 16 de 2004, (fl.19), los padres, familiares y amigos del actor le solicitaron al director del INPEC reconsiderar el traslado del joven, para evita que se truncaran sus estudios y que lo fuera separado de su familia. La Asesora de Asuntos Penitenciarios del INPEC y el Asesor Jurídico del Centro Penitenciario de Combita respondieron a este memorial – y a otros enviados por el mismo actor, los días 23 de julio, (fl.23), agosto 30, (Fl.27) y 22 de septiembre de 2004 (Fl.29) – afirmando que tal petición debía ser elevada por el interno ante la Junta Asesora de Traslados. En relación con el derecho al estudio, se le informa que: “...en ningún momento se le está vulnerando ya que en su actual sitio de Reclusión también existen programas a los cuales puede ingresar”. Además, se le informó que el traslado es una decisión autónoma del INPEC y la Junta Asesora de Traslados no sesionará hasta tanto tenga nuevamente presupuesto para el transporte de internos.

7 Mediante órdenes de trabajo de julio y octubre de 2004.

8 La representante judicial del INPEC indicó en su escrito que, mediante memorando 7510STD/DDS 9884, el Jefe de la División de Desarrollo Social del INPEC (fl.74) le informó lo siguiente: (i) en desarrollo de lo establecido en el artículo 94 de la Ley 65 de 1993, el INPEC celebró convenio con la Universidad Santo Tomás para facilitar a los internos condenados de los diferentes centros de reclusión el acceso a los programas de educación superior a distancia; (ii) teniendo en cuenta que de conformidad con los términos del convenio los programas de la Universidad tienen cubrimiento nacional, el peticionario “...si puede continuar sus estudios de Educación Superior en la Universidad Santo Tomás, siempre y cuando cumpla con los requisitos especificados en las pautas para el ingreso a este programa”; (iii) por tanto, concluye que el caso del señor Martínez debe ser revisado con el fin de determinar el cumplimiento de requisitos.

9 Ver folio 9 del cuaderno 2 original del expediente.

10 Constitución Política, artículo 13, inciso tercero: “El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en condiciones de debilidad manifiesta y sancionará los abusos y maltratos que contra ellas se cometan.”

11 Al respecto ver, por ejemplo, la sentencia T-153 de 1998 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz).

En este caso se declaró el estado de cosas inconstitucional en los centros penitenciarios de Colombia en razón a que la Corte constató que en ellos se desconocía de manera sistemática e integral los derechos fundamentales de los reclusos.

12 En el contexto de las relaciones entre las autoridades penitenciarias y las personas privadas de la libertad, esta expresión fue utilizada por primera vez en la jurisprudencia constitucional en la sentencia T-596 de 1992 (MP Ciro Angarita Barón) y retomada posteriormente en varios casos, entre ellos las sentencias T-705 de 1996 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz) y T-153 de 1998 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz). Al respecto, la sentencia T-687 de 2003 (MP Eduardo Montealegre Lynett) señaló: “De la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la Sala identifica seis elementos característicos que procederá a relacionar así: las relaciones de especial sujeción implican (i) la subordinación [T-065 de 1995 y T-705 de 1996] de una parte (el recluso), a la otra (el Estado); (ii) esta subordinación se concreta en el sometimiento del interno a un régimen jurídico especial [T-422 de 1992] (controles disciplinarios [T-596 de 1992] y administrativos [T-065 de 1995] especiales y posibilidad de limitar [T-222 de 1993, T-065 de 1995 y T-705 de 1996] el ejercicio de derechos, incluso fundamentales). (iii) Este régimen en cuanto al ejercicio de la potestad disciplinaria especial y a la limitación de los derechos fundamentales debe estar autorizado [C-318 de 1995 y T-705 de 1996] por la Constitución y la ley. (iv) La finalidad [T-705 y T-714 de 1996] del ejercicio de la potestad disciplinaria y de la limitación de los derechos fundamentales, es la de garantizar los medios para el ejercicio de los demás derechos de los internos (mediante medidas dirigidas a garantizar disciplina, seguridad y salubridad) y lograr el cometido principal de la pena (la resocialización). (v) Como consecuencia de la subordinación, surgen ciertos derechos especiales [T-596 de 1992] (relacionados con las condiciones materiales de existencia: alimentación, habitación, servicios públicos, salud) en cabeza de los reclusos, los cuales deben ser [T-966 de 2000] especialmente garantizados por el Estado. (vi) Simultáneamente el Estado debe garantizar [T-522 de 1992, T-388 de 1993, T-420 de 1994, T-714 de 1995 y T-435 de 1997] de manera especial el principio de eficacia de los derechos fundamentales de los reclusos (sobre todo con el desarrollo de conductas activas).”

13 Sentencia T-687 de 2003 (MP Eduardo Montealegre Lynett) En este caso la Corte resolvió tutelar el derecho de un recluso a la salud, que deviene fundamental en el caso de las relaciones de especial sujeción, dada la imposibilidad del interno de definir libremente su plan de vida y la posición de garante institucional que asume el Estado. La Corte resolvió

prevenir a la Dirección del penal de Acacías para que, en el menor tiempo posible, le fueran practicados los exámenes prescritos al interno. Al respecto, ver también la sentencia T-881 de 2002 (MP Eduardo Montealegre Lynett).

14 Sobre el contenido de este deber positivo ver la sentencia T-153 de 1998.

15 Sobre el énfasis en el deber positivo en cabeza del Estado, véase las sentencias T-714 de 1996 y T-153 de 1998.

16 Responsabilidad del Estado que se concreta en la obligación de velar por la seguridad de los reclusos en el perímetro carcelario y en la obligación de garantizar condiciones de vida adecuadas a los reclusos, así en la Sentencia T-522 de 1992.

17 La posibilidad de reinserción social depende en buena medida de la eficacia del derecho de los reclusos a contar con centros carcelarios adecuados, este derecho encuentra el fundamento de su validez en el derecho a la dignidad y en el principio del Estado social de derecho, así en sentencia T-153 de 1998.

18 Corte Constitucional, sentencia T-687 de 2003 (MP Eduardo Montealegre Lynett).

19 Ver, entre otras, las sentencias T-718 de 1999, T-601 de 1992 y T-009 de 1993.

20 El artículo 94 estipula lo siguiente: “EDUCACIÓN. La educación al igual que el trabajo constituye la base fundamental de la resocialización. En las penitenciarías y cárceles de Distrito Judicial habrá centros educativos para el desarrollo de programas de educación permanente, como medio de instrucción o de tratamiento penitenciario, que podrán ir desde la alfabetización hasta programas de instrucción superior. La educación impartida deberá tener en cuenta los métodos pedagógicos propios del sistema penitenciario, el cual enseñará y afirmará en el interno, el conocimiento y respeto de los valores humanos, de las instituciones públicas y sociales, de las leyes y normas de convivencia ciudadana y el desarrollo de su sentido moral.

“En los demás establecimientos de reclusión, se organizarán actividades educativas y de instrucción, según las capacidades de la planta física y de personal, obteniendo de todos modos, el concurso de las entidades culturales y educativas. / Las instituciones de educación superior de carácter oficial prestarán un apoyo especial y celebrarán convenios con las

penitenciarias y cárceles de distrito judicial, para que los centros educativos se conviertan en centros regionales de educación superior abierta y a distancia (CREAD), con el fin de ofrecer programas previa autorización del ICFES. Estos programas conducirán al otorgamiento de títulos en educación superior. /Los internos analfabetos asistirán obligatoriamente a las horas de instrucción organizadas para este fin. /En las penitenciarias, colonias y cárceles de distrito judicial, se organizarán sendas bibliotecas. Igualmente en el resto de centros de reclusión se promoverá y estimulará entre los internos, por los medios más indicados, el ejercicio de la lectura.”

22 Así lo ha considerado la jurisprudencia, entre otras, en las sentencias T-966 de 2000 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz), T-1030 de 2003 (MP Clara Inés Vargas Hernández), T-851 de 2004, T-624 de 2005 (MP Álvaro Tafur Galvis), T-684 de 2005 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra).

23 Corte Constitucional, sentencia T-982 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). En este caso la Corte consideró que establecer la razonabilidad de la limitación a la libertad religiosa de la accionante suponía resolver tres cuestiones. “(...) En primer lugar, establecer si el medio elegido por Cafamaz es necesario para llegar al fin, precisando si no existe otro medio alternativo que no implique afectar en tal grado el derecho a la libertad religiosa de Ana Chávez Pereira. En segundo lugar, determinar si la afectación es desproporcionada. Y por último, establecer si la decisión del despido de Ana Chávez Pereira estuvo estrechamente vinculada a las consecuencias del ejercicio de su libertad religiosa.” Esta decisión fue reiterada por la Sala Plena de la Corte Constitucional en la sentencia C-916 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), indicando que las limitaciones a los derechos constitucionales también deben ser razonables y compatibles con el principio democrático. También fue reiterada por la sentencia C-152 de 2003 (MP Manuel José Cepeda Espinosa; SPV M Jaime Araujo Rentería, M Alfredo Beltrán Sierra y M Clara Inés Vargas Hernández — el salvamento parcial de voto fue sobre un aspecto diferente).

24 En la sentencia C-916 de 2002, (MP Manuel José Cepeda Espinosa) se consideró al respecto: “La proporcionalidad concebida como principio de interpretación constitucional puede adoptar la forma de dos mandatos: la prohibición de exceso y la prohibición de defecto. El primero tiene que ver principalmente con la limitación del uso del poder público de cara a las libertades fundamentales. El segundo se aplica por lo general respecto de los

deberes positivos del Estado y la protección de los derechos que comprometen la actuación de las autoridades para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado. El método de aplicación del principio de proporcionalidad es la ponderación. Generalmente, el objeto de la ponderación son intereses enfrentados que han recibido alguna protección constitucional, la cual es mayor en el caso de intereses cobijados por derechos fundamentales. Los intereses ponderados también se concretan en medidas y fines estatales. Se pondera, por una parte, las medidas y los fines estatales y, por otra parte, la afectación de parámetros formales o materiales consagrados en la Constitución. Existe, por lo tanto, una clara relación conceptual entre la proporcionalidad y la ponderación. La primera es establecida mediante la segunda, puesto que siendo la primera un concepto relacional, los extremos de dicha relación han de ser comparados y sopesados, esto es, ponderados con el fin de establecer si ellos mantienen el equilibrio, el balance o la medida debida o, por el contrario, se desconocen las prohibiciones de exceso o defecto. || No existe un solo método de ponderación. Se pueden aplicar diferentes formas de ponderar según la materia de que se trate. Por ejemplo, cuando se analiza si una medida policiva es desproporcionada, la comparación se efectúa, generalmente, entre la gravedad de las circunstancias, de un lado, y la magnitud con la cual la medida afecta intereses constitucionalmente protegidos. En el juicio de razonabilidad, cuando éste incluye un análisis de proporcionalidad en sentido estricto, la comparación se realiza, usualmente, entre los fines y las medidas estatales, de un lado, y la afectación de intereses protegidos por derechos constitucionales. Los métodos de ponderación se distinguen no solo según qué es lo que se sopesa, sino también por los criterios para decidir cuando la desproporción es de tal grado que procede una declaración de inexequibilidad. No se exige una proporcionalidad perfecta puesto que el legislador no tiene que adecuarse a parámetros ideales de lo que es correcto por no ser excesivo.” En este caso se examinó si resultaba conforme a la Carta, el tope de mil (1000) salarios mínimos legales mensuales a la indemnización de daños ocasionados por conductas punibles, y aplicó el principio de proporcionalidad.

25 Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Observación General N° 21.

26 Ver sentencias T-538 de 1994, MP. Eduardo Cifuentes Muñoz, T-398 de 1997 y T-576 de 1998 MP Alejandro Martínez Caballero, T-961 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y T-291 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

27 Ver sentencia T-295/99, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

28 Sentencia SU-360 de 1999. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

29 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. El Magistrado Alejandro Martínez Caballero salvó parcialmente su voto.

30 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

31 M.P. Jorge Arango Mejía. Sobre este punto se señaló en esta sentencia:

“Quinta.- Existencia de otro medio de defensa judicial// Es evidente que si el ciudadano BERMUDEZ SANCHEZ consideraba que la resolución que ordenó su traslado, violaba la ley, tenía la posibilidad de demandarla en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, y pedir, si lo estimaba conveniente, la suspensión provisional. Demostrado como está que no existió quebrantamiento de ningún derecho fundamental, lo procedente era intentar la acción mencionada, para buscar satisfacer su deseo de permanecer en determinada prisión.// No corresponde al juez de tutela, cuando no se han desconocido derechos fundamentales, y no están ni siquiera en peligro, decidir si un acto administrativo es contrario a la ley o se ajusta a ella. Asunto es éste que corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.”

32 Cfr. Ver fallos T-705 de 1996. (M.P.: doctor Eduardo Cifuentes Muñoz); T-317 de 1997 (M.P.: doctor Vladimiro Naranjo Mesa), entre otros.

33 Cfr. Corte Constitucional. Sala Primera de Revisión. Sentencia T-193 del 20 de abril de 1994. (M.P. doctor Jorge Arango Mejía).