Sentencia T-706/96

ESTABLECIMIENTO CARCELARIO-Restricción derechos de reclusos/**DERECHOS DEL INTERNO**-Restricciones

La restricción a los derechos fundamentales de los reclusos, derivada del ejercicio de las facultades de las autoridades carcelarias, sólo es viable en cuanto tienda a hacer efectivos los fines esenciales de la relación penitenciaria, esto es, la resocialización del interno y la conservación del orden, la disciplina y la convivencia dentro de las prisiones. La preservación de los objetivos propios de la vida penitenciaria determina que, en cabeza de las autoridades administrativas, recaigan una serie de poderes que les permiten modular e,B incluso, limitar los derechos fundamentales de los reclusos. Si bien estas facultades son de naturaleza discrecional, encuentran su límite en la prohibición de toda arbitrariedad y, por lo tanto, deben ejercerse con sujeción a los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

DERECHOS DEL INTERNO-Condiciones para restricciones

Sólo son legítimas las restricciones a los derechos fundamentales de los internos que cumplan con las siguientes condiciones: debe tratarse de un derecho fundamental que, por su naturaleza, admita restricciones en razón de las necesidades propias de la vida carcelaria; la autoridad penitenciaria que efectúa la restricción debe estar autorizada, por vía legal o reglamentaria, a llevar a cabo la mencionada restricción; el acto restrictivo de un derecho fundamental de los internos sólo puede estar dirigido al cumplimiento y preservación de los fines esenciales de la relación penitenciaria, esto es, la resocialización del recluso y la conservación del orden, la disciplina y la convivencia dentro de los establecimientos carcelarios; la restricción de un derecho fundamental de los internos por parte de la autoridad penitenciaria debe constar en acto motivado y, en principio, público; y, la restricción debe ser proporcionada a la finalidad que se busca alcanzar.

LIBERTAD DE EXPRESION-Alcance/**DERECHO A DISENTIR**-Difusión de opiniones

El derecho fundamental a la libertad de expresión implica, también, la protección del derecho a disentir y, por ende, la libertad de difundir todas aquellas opiniones que no se avengan con la ideología mayoritaria. La libre manifestación y circulación de ideas contrarias a la opinión predominante, enriquece la tolerancia y la convivencia pacífica, promociona la igualdad, fortalece la ciudadanía responsable y aumenta las posibilidades de control que, en una sociedad democrática, corresponde realizar a la opinión pública sobre las autoridades estatales. En este sentido, la posibilidad del individuo de disentir, en tanto manifestación directa de su libertad de conciencia, comporta la facultad de informar a la opinión pública acerca de estas ideas, a través de los medios masivos de comunicación, siempre y cuando la difusión de las anotadas opiniones no altere los postulados mínimos sobre los cuales se funda la convivencia social.

LIBERTAD DE EXPRESION E INFORMACION DEL INTERNO-Límites y restricciones

Si bien el derecho a la libertad de expresión e información es uno de aquellos derechos fundamentales de los reclusos que, por su naturaleza, es limitable, la vida penitenciaria y carcelaria no constituye un ámbito inmune a la eficacia del mencionado derecho fundamental. La democracia y el pluralismo no se terminan en las puertas de la prisión. Por el contrario, el interno debe ser considerado como un interlocutor válido que, pese a su situación de privación de la libertad, necesita estar informado y, puede, a su vez, manifestar sus opiniones y pensamientos y las informaciones que, conforme a éstos, considere pertinentes. Sin embargo, el derecho fundamental a la libertad de expresión e información de los internos no es absoluto, toda vez que no sólo se encuentra sometido a los límites generales que la vida en comunidad y los derechos de los demás implican sino que, además, se sujeta a las restricciones que los fines de la relación penitenciaria y carcelaria determinen (resocialización y conservación del orden, la disciplina y la convivencia dentro de las cárceles).

ESTABLECIMIENTO CARCELARIO-Circulación de periódicos para reclusos

La Corte no desconoce que determinadas informaciones, en razón de circunstancias específicas de tiempo, modo y lugar, pueden llegar a convertirse en detonantes de situaciones que alteren el orden público dentro de una prisión. Sin embargo, es completamente inaceptable, desde la perspectiva constitucional, que una autoridad considere que determinados medios de comunicación, cuya circulación ha sido autorizada por parte de la autoridad competente, son per se subversivos del orden establecido. Calificar de "peligrosa para el orden social" una información por el mero hecho de ser crítica, tampoco se aviene con los valores y principios en que debe fundarse un orden constitucional democrático y pluralista. Este tipo de manifestaciones, más propias de los regímenes autoritarios, constituyen una forma de censura, cuyo único objetivo es acallar las voces de aquellos que, legítimamente, en una sociedad democrática, pretenden cuestionar una determinada política o, incluso, las propias instituciones. A juicio de la Sala, la conservación del orden y la disciplina en los centros carcelarios no puede erigirse en un motivo tras el cual se oculten los prejuicios de ciertos funcionarios que establecen una equivalencia, equivocada y peligrosa para el orden constitucional, entre disenso y subversión.

LIBERTAD DE EXPRESION E INFORMACION-Decomiso de publicaciones en cárceles

Si bien las publicaciones decomisadas, al igual que otras que circulan libremente en los establecimientos carcelarios pueden presentar un fuerte contenido ideológico, ellas no constituyen, de ningún modo, una expresión de proselitismo político. Lo que se encuentra prohibido por la legislación

penitenciaria y carcelaria es el proselitismo político de carácter partidista, mas no las inclinaciones de carácter ideológico -afines con el pensamiento de un determinado partido político- que un determinado medio de comunicación pueda reflejar.

Diciembre 9 de 1996

Referencia: Expediente T-106131

Actor: Jaime Prieto Méndez

Magistrado Ponente:
Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de tutela T-106131 adelantado por JAIME PRIETO MENDEZ contra el DIRECTOR DEL INPEC -REGIONAL OCCIDENTE- y la DIRECTORA DE LA CARCEL REGIONAL DE MUJERES DE CALI.

ANTECEDENTES

1. El 24 de mayo de 1996, el señor Jaime Prieto Méndez, en representación de la Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos -CSPP-, instauró acción de tutela, ante el Juzgado Penal del Circuito de reparto de la ciudad de Cali, contra el Director de la Regional de Occidente del INPEC y contra la Directora de la Cárcel Regional de Mujeres de Cali, por considerar que estos

funcionarios vulneraron el derecho fundamental a la información (C.P., artículo 20) de la organización que representa.

El actor manifestó que, el 23 de abril de 1996, los señores Everardo de Jesús Puerta González y Faustino Alvarez Esquea, miembros del CSPP, visitaron la Cárcel de Mujeres de Cali con el fin de entrevistarse con algunas de las reclusas por delitos políticos. Relata el demandante que, en esa oportunidad, la directora del centro carcelario decomisó a los mencionados funcionarios unos periódicos y revistas ("El Orientador", editado por el sindicato de trabajadores de Quintex; "Colombia Hoy Informa"; "Caja de Herramientas"; "Lucha Obrera", editado por el sindicato de trabajadores de la industria de alimentos; y, "Voz") que llevaban para la lectura de las detenidas.

Según el demandante, la directora del centro de reclusión, cuando le fue solicitado que explicara las razones del decomiso, consultó la decisión con el Director Regional del INPEC. Este funcionario se dirigió, a su turno, al Director General del INPEC, mediante comunicación fechada el 23 de abril de 1996, en la cual le informa que las publicaciones anotadas fueron decomisadas, toda vez que su contenido "atenta contra la paz, el orden y la tranquilidad interna de los establecimientos públicos", y le solicita conceptuar si los periódicos y revistas retenidos "pueden circular libremente dentro de la población reclusa".

A juicio del actor, "la actuación del director regional del INPEC y de la directora de la Reclusión de Mujeres de Cali ha vulnerado el derecho a la información que le asiste a la Fundación CSPP", consagrado en el artículo 20 de la Carta, en el artículo 19-2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el artículo 39 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento a los Reclusos. Así mismo, el demandante manifestó que "prejuzgar que ciertas publicaciones que difunden informaciones y opiniones críticas respecto de la actuación de las autoridades o del funcionamiento de las instituciones, constituyen, por tal motivo, atentados contra la paz, el orden y la tranquilidad, es una evidente violación al derecho fundamental a difundir libremente informaciones".

Por estos motivos, el señor Prieto Méndez solicitó al juez de tutela que ordenara a los funcionarios demandados que se abstuvieran de "efectuar decomisos de revistas, periódicos y documentos cuya circulación ha sido autorizada legalmente, y permitir que tales materiales escritos sean leídos, sin restricciones, por las personas privadas de la libertad que se encuentran bajo su custodia".

2. Por medio de auto fechado el 27 de mayo de 1996, el Juzgado 17 Penal del Circuito de Cali, asumió el conocimiento de la acción de tutela interpuesta por Jaime Prieto Méndez contra el Director de la Regional de Occidente del INPEC y contra la Directora de la Cárcel Regional de Mujeres de Cali. El juez de tutela decretó una serie de pruebas con el fin de obtener más elementos de juicio para decidir la mencionada acción.

2.1. En su testimonio rendido ante el juzgado de tutela, el señor Everardo de Jesús Puerta González expresó que las publicaciones que les fueron decomisadas por la dirección de la Cárcel de Mujeres de Cali tenían autorización legal para

circular, sin restricción de ninguna índole. El declarante indicó, también, que, hasta la fecha, el material retenido no les había sido devuelto, así como tampoco se les había dado alguna respuesta en relación con la consulta elevada a la Dirección General del INPEC acerca de si las publicaciones decomisadas podían ser distribuidas a las reclusas.

Por otra parte, el señor Puerta González informó al juez de tutela que el argumento mediante el cual se justificó la retención de los periódicos y revistas consistió en manifestarles que el proselitismo político estaba prohibido en los centros carcelarios, a lo cual ellos respondieron que la Fundación CSPP no representaba a ningún partido o movimiento político. De igual forma, el declarante indicó que ni el Código Penitenciario y Carcelario, ni ninguna circular del INPEC, prohiben el ingreso de material de información, de la índole del retenido, a los centros de reclusión.

2.2. La Directora de la Cárcel Regional de Mujeres de Cali, Zulma Salgado Vargas, rindió declaración ante el juzgado de tutela, e indicó que los representantes de la Fundación CSPP visitan con regularidad a las reclusas sindicadas del delito de rebelión con la autorización de la Dirección Nacional del INPEC, la cual supedita estas visitas al cumplimiento de las disposiciones del artículo 57 de la Ley 65 de 1993, que prohibe el proselitismo político en los establecimientos carcelarios. En este orden de ideas, la funcionaria manifestó que, el 23 de abril de 1995, fue prohibida la entrada de unas publicaciones que llevaban los representantes del CSPP, "porque para nosotros es proselitismo y pues atenta contra la estabilidad emocional de las internas del establecimiento". La señora Salgado Vargas puso de presente que el material no había sido decomisado, toda vez que lo que en realidad se solicitó a los funcionarios del CSPP fue que dejaran las publicaciones en la portería de la prisión para que las reclamaran al salir. Igualmente, se les solicitó una copia de cada una de las revistas y periódicos con el fin de elevar una consulta ante la Dirección General del INPEC, a fin de establecer si la circulación de éstos debía ser restringida, en razón de constituir un factor potencial de alteración del orden interno.

La declarante informó que la mencionada consulta -suscrita por el Director Regional del INPEC- fue respondida por el Director General del INPEC, el 15 de mayo de 1996, en el sentido de considerar que, "**eventualmente el contenido de las publicaciones por usted reseñadas podría alterar el orden interno de los centros de reclusión bajo su jurisdicción**".

De otra parte, la Directora de la Cárcel Regional de Mujeres de Cali puntualizó que "a las internas qué les va a importar lo que sucede a nivel de las entidades, porque ellas en la mayoría son personas campesinas que están dentro del establecimiento y ellas continúan con sus labores, pues nosotros controlamos el que ellas (no) sigan reincidiendo en la conducta por la cual están en la cárcel y si ellos con sus publicaciones siguen machacándoles seguirán en lo mismo".

La declarante informó al juez de tutela que había llegado a la conclusión de que los representantes del CSPP se proponían hacer proselitismo político, como quiera que éstos remitían sus facsímiles desde la sede de Sintraime Yumbo.

Sobre este particular, la señora Salgado Vargas manifestó que, "si la Fundación (el CSPP) opera desde allí le están dando una fachada a la Fundación, entonces yo considero que las concepciones del Sindicato no es como de las fundaciones que lo hacen como de una manera con otro sentido sino que lleva por debajo sus intereses y es tanto así que las mismas internas se encargan de reclutar otras y lo que pretende la justicia es rehabilitar y resocializar y no que continúen en lo mismo". Por otra parte, indicó que las reclusas tienen a su disposición otros medios informativos (periódicos, televisión, etc.), a través de los cuales se enteran de las diferentes noticias y problemas nacionales. La funcionaria indicó, igualmente, que las facultades para restringir el ingreso de material informativo a los centros de reclusión se encuentran consignadas en el artículo 110 de la Ley 65 de 1993 y en el artículo 20 del Acuerdo N° 0011 de 1995 del INPEC.

Por último, la declarante afirmó que los representantes del CSPP buscan imponer a las internas la lectura de las revistas y periódicos retenidos, lo cual, en su opinión, constituye una manifestación de proselitismo político, como quiera que "se está llevando material con tendencias a perturbar el orden público, estas revistas son pura crítica, y de crítica a las Instituciones Nacionales, porque no es lo mismo estar afuera o dentro de una cárcel, a ellas se les debe llevar literatura que les aporte conocimientos, cultura, formación, artes, mas no que se les desfigure su comportamiento".

2.3. En su declaración rendida ante el juez de tutela, el Director de la Regional de Occidente del INPEC, José Alejandro Gutiérrez Villamizar, refirió que, en el mes de abril de 1996, no se permitió el ingreso de unas publicaciones "de índole meramente proselitista", que algunos miembros del CSPP llevaban a las internas de la Cárcel Regional de Mujeres de Cali. El funcionario manifestó que esta decisión había sido consultada con la Dirección General del INPEC, la cual, en mayo de 1996, conceptuó que se trataba de un material impreso que "podrían alterar el orden interno" de los centros carcelarios bajo su jurisdicción. Aclaró, igualmente, que "este material periodístico en ningún momento fue decomisado, tan solo se restringió el ingreso al establecimiento carcelario. Los miembros del Comité de Solidaridad una vez terminaron la visita estaban en condiciones de reclamarlo en la Guardia donde había sido dejado".

Por otra parte, el Director de la Regional de Occidente del INPEC afirmó que, "de todos es sabido" que, organizaciones como el CSPP, "sirven para hacer proselitismo político", el cual está prohibido dentro de los centros carcelarios, según lo establecido por el artículo 57 de la Ley 65 de 1993, el Título X de la misma (sobre comunicaciones y visitas en las cárceles) y el Acuerdo N° 0011 de 1995 del INPEC. De igual forma, el Capítulo IV del Decreto 1242 de 1993, prescribe que los directores regionales del INPEC son responsables de mantener la seguridad individual y colectiva del personal a su cargo y de supervisar el funcionamiento de los centros de reclusión, para lo cual pueden adoptar las medidas que sean conducentes a estas finalidades.

Así mismo, el declarante manifestó que, pese a las restricciones que impone la normatividad en materia penitenciaria y carcelaria, los reclusos disponen de los medios de comunicación de que trata el artículo 110 de la Ley 65 de 1993

(radio, televisión, periódicos, etc.). A juicio del funcionario, los periódicos y revistas retenidos se diferencian de los medios de comunicación de que trata el mencionado artículo 110 de la Ley de 1993, en que los primeros tienen como objetivo la subversión del orden institucional.

Igualmente, el señor Gutiérrez Villamizar puso en conocimiento del juzgado de tutela que la determinación sobre si una cierta publicación puede circular entre los reclusos se funda en "un criterio amplio y general", que procura que las publicaciones sean "de información general, cultural, deportiva y social, cuando se sale de estos parámetros es cuando se comienza a pensar que constituye material restringido, sobre todo cuando se observa que hay proselitismo político".

Por último, el Director de la Regional de Occidente del INPEC reiteró que la prohibición consistente en que los representantes del CSPP ingresaran unos periódicos y revistas sólo buscaba que la Dirección General del INPEC evaluara si esas publicaciones podían circular en los centros de reclusión. De igual forma, el funcionario recordó que el régimen carcelario es un régimen restrictivo de la libertad y que, por ello, no solamente permite la restricción al ingreso de publicaciones sino, también, de prendas de vestir, alimentos, elementos de uso personal, computadores, teléfonos celulares, radios, buscapersonas, etc., sin que ello signifique la violación de los derechos fundamentales de los reclusos, como quiera que todas estas restricciones buscan "el bienestar del interno en el afán de obtener su rehabilitación y resocialización".

3. Por providencia de junio 7 de 1996, el Juzgado 17 Penal del Circuito de Cali decidió no tutelar el derecho a la información de la Fundación CSPP, representada por el señor Jaime Prieto Méndez.

El fallador de primera instancia estimó que las medidas restrictivas adoptadas por la Directora de la Cárcel Regional de Mujeres de Cali y por el Director de la Regional de Occidente del INPEC se fundaron en una "normatividad legal establecida en aras de preservar la paz, la tranquilidad y la seguridad de las mismas internas, e igualmente para garantizar un mínimo de condiciones de convivencia entre las mismas, en procura de la efectividad de los fines de todo centro de reclusión, cual es la resocialización y rehabilitación de los internos". En opinión del juez de tutela, los argumentos esgrimidos por los funcionarios demandados "son evidentes y ajustados a la realidad", toda vez que el derecho a la información está sujeto a una serie de limitaciones que tienden a evitar que, a través de este derecho, se causen daños y perjuicios, se propicien ofensas o se atente contra la tranquilidad, la paz, el sosiego social, el orden público y las instituciones y el régimen legalmente establecido.

En opinión del Juez 17 Penal del Circuito de Cali, la decisión de restringir el acceso de ciertas publicaciones a la Cárcel Regional de Mujeres de Cali, adoptada por los funcionarios demandados del INPEC, en nada viola los derechos fundamentales, toda vez que se fundamentó en las disposiciones de la Ley 65 de 1993 y en los acuerdos del INPEC. Según el juzgado de primera instancia, esta normatividad se basa en el régimen restrictivo de la libertad que

impera en todo centro de reclusión, el cual implica que "las autoridades carcelarias no solo tienen la facultad, sino que ello es un deber, el de ejercer el más estricto control en el ingreso de elementos que tengan como destinatarios a los reclusos para así evitar crear alteraciones que conduzcan a menoscabar la resocialización y rehabilitación de que son objeto las personas que por una u otra circunstancia se encuentren en establecimientos de esa índole". De igual forma, el *a-quo* consideró que las personas que ingresan a los centros carcelarios o que, de alguna manera, se relacionan con los internos, también se encuentran sujetas a la normatividad penitenciaria y carcelaria.

Así mismo, el juzgador de primera instancia consideró que "a los miembros de la CSPP no se les ha restringido su ingreso al reclusorio, pues obra en autos (...), que para que se les permita su ingreso a los distintos penales deben solicitar el correspondiente permiso, pero de que se les autorice su ingreso a que se les permita además llevar lo que ellos consideren a motu propio que pueden ingresar a los centros carcelarios hay mucha diferencia, y ahí se deben plegar a los reglamentos existentes y de lo cual de seguro son ampliamente conocedores".

En razón de lo anterior, el juzgado de tutela estimó que "sobran razones desde el punto de vista real, legal y jurídico", para denegar el amparo solicitado, toda vez que, en el caso de autos, priman los intereses "por los que velan los directores del INPEC", además de que no obra prueba alguna que indique que las publicaciones hubiesen sido decomisadas.

4. El representante legal de la Fundación CSPP impugnó la decisión proferida por el Juzgado 17 Penal del Circuito de Cali y, en consecuencia, solicitó su revocatoria a la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali.

A juicio del recurrente, "el examen realizado por el juez de tutela de primera instancia no atiende los criterios de interpretación que la doctrina y la jurisprudencia han establecido en tratándose de situaciones (...) en las que el derecho fundamental alegado por una persona entra en colisión con otro derecho fundamental, con el derecho de otras personas, con un bien colectivo o con un deber constitucional". En efecto, el representante del CSPP estimó que los motivos por los cuales los funcionarios del INPEC limitaron el derecho a la información no tenían una justificación suficiente y, por ende, la medida resultaba desproporcionada. Frente a lo anterior, el *a-quo* reconoció que existía una colisión entre el derecho fundamental a la información y el orden y la tranquilidad de los establecimientos carcelarios -como bien colectivo-, concluyendo, en forma errónea, que el primero debe ceder ante los segundos, en razón de la naturaleza limitable del derecho a la información.

En opinión del representante legal del CSPP, el juez de tutela definió *a priori*, y de manera abstracta, la prevalencia del orden y la tranquilidad de los establecimientos carcelarios sobre el derecho a la información, sin tener en cuenta que este es un análisis que debe realizarse en concreto, según las circunstancias específicas de cada caso particular. Según el impugnante, "el juez de tutela está en la obligación de aplicar criterios de interpretación basados en la

argumentación racional y no en la aplicación mecánica de una norma positiva". En este sentido, el fallador de primera instancia justificó la limitación del derecho a la información a partir de normas legales -artículos 57 y 110 de la Ley 65 de 1993 y Acuerdo N° 0011 de 1995 del INPEC- y no en el examen estricto de la constitucionalidad de la conducta de los funcionarios demandados.

De otro lado, el recurrente reconoció que los derechos fundamentales no tienen un carácter absoluto pero, sin embargo, indicó que ello no significa que las autoridades "puedan usar una potestad legal o discrecional para limitarlos en forma abusiva, en circunstancias en que tal limitación no es razonable". Opina el representante legal del CSPP que "la limitación efectuada por la autoridad administrativa al derecho fundamental de información resulta ilegítima o arbitraria, en cuanto que no se reúnen motivos fundados ni sólidos que justifiquen tal limitación, en cuanto que las publicaciones referidas, por su propia naturaleza y por contar con licencia de funcionamiento, no afectan la tranquilidad, la paz ni el orden de los establecimientos carcelarios".

Según el recurrente, de los argumentos expuestos por los funcionarios del INPEC, prohijados por el juez de primera instancia, se podría concluir que el derecho a la información de los reclusos siempre es limitable, máxime si se trata de sindicados o condenados por delitos políticos. De idéntica manera, cuestiona el hecho de que ni las autoridades demandadas ni el *a-quo* hacen referencia a las circunstancias concretas de alteración o perturbación del orden interno de los establecimientos carcelarios, que ameritaran una limitación tan protuberante del derecho a la información. A juicio del actor, del fallo impugnado se concluye que las autoridades penitenciarias siempre están autorizadas para determinar qué información puede circular dentro de los centros de reclusión. Indica que el juez de tutela omitió toda referencia al contenido específico de las publicaciones retenidas, "de lo cual se concluye que la afirmación acerca de la aludida afectación no tiene otro sustento que los juicios apriorísticos que las autoridades penitenciarias y el juez de primera instancia tienen respecto de las publicaciones referidas".

El representante legal del CSPP agregó que, "desconoce el juez de primera instancia que la libre expresión de opiniones controversiales respecto de las políticas estatales o del funcionamiento de las instituciones hace parte del núcleo esencial de la libertad de opinión consagrada en la Constitución Política, y base del sistema de libertades definido por la Carta. Calificar, sin argumentos ni pruebas, unas publicaciones como atentatorias contra las instituciones, contra la paz, el orden y la tranquilidad, por el hecho de que aquellas expresen, desde diversas posiciones ideológicas y políticas, opiniones críticas respecto del funcionamiento de las instituciones, es un acto de inaceptable arbitrariedad. Tal actitud revela una predisposición negativa y excluyente respecto de las opiniones no oficialistas, más propias de un régimen autoritario e intolerante que del Estado democrático, participativo y pluralista definido por el constituyente de 1991".

Por otra parte, el impugnante recordó que la Corte Constitucional tiene establecido que los conceptos de "orden público", "tranquilidad pública" u otros

semejantes, no pueden ser utilizados, de manera genérica e indeterminada, para limitar el derecho a la libertad de expresión. Indicó que el fallador de primera instancia había desconocido el principio según el cual corresponde a las autoridades públicas probar que el ejercicio de un determinado derecho puede afectar un bien colectivo, en forma tal que se justifica la limitación del primero. En efecto, "no está probado en las diligencias que aparecen en la actuación del juez de primera instancia que la difusión entre las detenidas por motivos políticos de las informaciones contenidas en las publicaciones referidas, ocasionen o puedan ocasionar efectivamente una alteración del orden, la paz y la tranquilidad de la Reclusión de Mujeres de magnitud tal que esté justificado impedir su difusión. Se dirá que la sentencia lo afirma y lo deriva de las afirmaciones de las autoridades carcelarias. Pero de la reiteración de una afirmación no se puede inferir que algo esté probado".

Manifiesta el recurrente que el *a-quo* prescindió de toda referencia a las circunstancias concretas del caso sometido a su conocimiento y no advirtió que las publicaciones retenidas presentaban claras diferencias ideológicas entre sí y que "el tono de sus opiniones sobre los distintos temas tratados es diverso". De otro lado, el representante del CSPP señaló que "las autoridades carcelarias intentan minimizar el alcance de la limitación establecida al derecho a la información, al señalar que en ciertas ocasiones se ha permitido a la Fundación CSPP ingresar publicaciones de la Defensoría del Pueblo, o que a los reclusos 'les es permitido la televisión, la radio, los diarios que normalmente lee el común de la gente'. La cuestión de la limitación al derecho de información no puede valorarse sólo respecto de la cantidad de medios a los que se tiene acceso, sino a la posibilidad de tener acceso a las fuentes informativas preferidas por la persona sin restricciones injustificadas".

De otro lado, el impugnante observó que las autoridades demandadas y el juez de tutela interpretaron erróneamente el artículo 57 de la Ley 65 de 1993, al calificar como proselitismo político la entrega de periódicos y revistas a las detenidas recluidas en la Cárcel Regional de Mujeres de Cali. En efecto, la mencionada norma sólo determina que el derecho al voto de los reclusos debe sujetarse a los requisitos que defina la ley y hace referencia al proselitismo político en su "acepción más genuina", esto es, a la realización de insinuaciones o propaganda política en favor o en contra de ciertos candidatos o partidos políticos. No obstante lo anterior, "las autoridades han dado en calificar como proselitismo político cualquier expresión oral o escrita de temas que se refieran a las instituciones políticas para criticarlas". En este orden de ideas, el representante del CSPP indicó que esta organización no lleva a cabo actividades que puedan ser calificadas como proselitismo político.

Por último, el impugnante manifestó que los conceptos de resocialización y rehabilitación no pueden ser utilizados hasta el punto de servir como justificación para imponer limitaciones irrazonables a los derechos fundamentales. En relación con este punto, el representante legal del CSPP indicó que "aquí debe preguntar si a las personas privadas de la libertad se les pueden imponer penas accesorias o restricciones mayores a las que establecen la Constitución o la ley, con base en una muy particular tesis sobre la

resocialización, según la cual los detenidos por razones políticas no deben conocer informaciones que cuestionen a las autoridades, como si su delito consistiera en pensar diferente. Como si el delito del que se les acusa, o por el que están purgando una pena, fuese un delito de pensamiento y no unas conductas específicas que hayan lesionado bienes protegidos en la ley penal". Agregó que, "respecto de los condenados por delitos políticos, no parece ajustado a derecho que la resocialización consistiera no en adecuar su comportamiento al cumplimiento de la ley, sino en obtener de ellos una uniformidad de pensamiento en favor de las instituciones, mientras en la propia sociedad y en las autoridades que la gobiernan se producen profundos debates sobre la legitimidad de todas o parte de tales instituciones. Como si la resocialización de un delincuente político que ha infringido la ley penal para obtener fines políticos, consistiera en socavar su voluntad y su libertad política y no en convencerlo de perseguir sus fines por medios lícitos".

5. Por medio de escrito fechado el 4 de julio de 1996, el Defensor del Pueblo Regional Cali, coadyuvó la impugnación contra la sentencia de primera instancia, con argumentos similares a los presentados por el recurrente.

6. Mediante sentencia de agosto 1° de 1996, la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali revocó la providencia proferida por el Juzgado 17 Penal del Circuito de Cali y concedió la tutela de los derechos fundamentales a la información, a la libertad de conciencia y a la dignidad humana. De igual modo, ordenó a los funcionarios demandados dar estricto cumplimiento a las disposiciones del artículo 110 de la Ley 65 de 1993, "en cuanto a la necesidad de motivar las retenciones de revistas, periódicos y documentos de libre circulación en el país, en el entendido que cuando dicha motivación previa no exista, deben abstenerse de realizar retenciones y permitirle a los reclusos el acceso a tal clase de información".

El fallador de segunda instancia consideró que, si bien los derechos fundamentales de los reclusos pueden ser sometidos a ciertas limitaciones, las autoridades penitenciarias están en la obligación de velar porque esos derechos sean respetados al máximo, en razón de la mayor vulnerabilidad que padecen los internos. En punto al derecho a la información, éste constituye un derecho fundamental de cuya titularidad no resultan excluidos los reclusos. A juicio del Tribunal, este derecho es paralelo al derecho a la libertad de conciencia, el cual consiste en poder seguir "el dictamen objetivo emitido por la razón práctica sobre la compatibilidad o incompatibilidad de una conducta con aquellos preceptos racionales que regulan el obrar humano". Para que lo anterior sea posible, el *ad-quem* estimó que "se requiere de una información, sobre la cual es la propia persona que la recibe quien decide que parte de ella acoge y cuál rechaza; quien establece cuáles van a ser sus parámetros de conducta frente a los hechos que se le hubiesen transmitido y de qué manera estos van a moldear sus actuaciones futuras para el caso de que debiera hacer algún pronunciamiento o asumir algún comportamiento en referencia al caso concreto que es propio de su examen".

Según el Tribunal, la democracia se funda en el pluralismo y la tolerancia, principios que se realizan "cuando en todos los ámbitos y niveles de la vida social se han impuesto la aceptación de la pluralidad y el respeto por la diferencia y el disenso". Desde esta perspectiva, la legislación colombiana reglamentó el derecho a la información de los reclusos en el sentido de establecer que éste sólo puede ser restringido cuando pudiere llegar a afectar el orden público o a alterar la disciplina interna de los establecimientos carcelarios (Ley 65 de 1993, artículo 110). En todo caso, cualquier restricción al mencionado derecho debe constar en un acto administrativo debidamente motivado, contra el cual puedan interponerse todos los recursos pertinentes, "no solamente por parte de quienes padecen la restricción directamente, los reclusos, sino de aquellos que pretenden llevar sus informaciones hasta estos, sus opiniones o sus planteamientos de cualquier naturaleza".

En opinión del juzgador de segunda instancia, en el caso de autos, no se produjo acto motivado alguno por medio del cual se justificara la restricción del derecho a la información, toda vez que "fue en la propia portería del Establecimiento de Reclusión en donde se produjo la retención del material informativo, y se dio una explicación verbal que, desde luego, ha dado origen a la presente acción extraordinaria". El Tribunal consideró que la restricción del derecho a la información "no puede surgir de la simple voluntad y apreciación de quienes dirigen los establecimientos carcelarios, pues tal criterio los colocaría en calidad de censores de la información, hasta llegar al punto que serían ellos, (...), quienes decidirían qué datos pueden entregarse a los reclusos, cuáles opiniones pueden estos conocer y de qué manera puede llegarles esa información, lo que repugna a la naturaleza misma de los derechos fundamentales y de la organización democrática del país".

Así mismo, el Tribunal señaló que los periódicos y revistas retenidos constituían material de libre circulación y consignaban informaciones que, si bien podían no ser aceptadas por algunas personas, "en virtud de los principios de la pluralidad y de la tolerancia arriba enunciados, hacen parte innata de la dignidad humana y por lo mismo conforman un derecho fundamental que puede y debe ser protegido a través de la acción extraordinaria".

Por último, el *ad-quem* determinó que los funcionarios demandados se extralimitaron en sus funciones y violaron los derechos fundamentales a la información, a la libertad de conciencia y a la dignidad humana de los internos a su cargo, motivo por el cual era menester revocar la providencia impugnada y conceder la tutela de los derechos fundamentales invocados por el actor.

La anterior decisión fue enviada a la Corte Constitucional para su eventual revisión y, al ser seleccionada, correspondió a esta Sala su conocimiento.

FUNDAMENTOS

1. El actor, representante legal de la Fundación Comité de Solidaridad por los Presos Políticos -CSPP-, interpuso acción de tutela contra el director de la Regional de Occidente del INPEC y la directora de la Cárcel Regional de Mujeres de Cali, al estimar que estos funcionarios vulneraron el derecho fundamental a la información (C.P., artículo 20) de la fundación que representa, cuando retuvieron los periódicos y revistas "El Orientador", "Colombia Hoy Informa", "Caja de Herramientas", "Lucha Obrera" y "Voz" que los representantes del CSPP en la ciudad de Cali llevaban a las internas por delitos políticos. El actor manifestó que, con posterioridad, esta decisión fue confirmada por la dirección general del INPEC.

La sentencia de primera instancia denegó el amparo solicitado al considerar que las decisiones adoptadas por los funcionarios demandados se fundaban en normas legales dirigidas a la conservación del orden, la tranquilidad, la convivencia y la disciplina dentro de los establecimientos carcelarios y a la resocialización y rehabilitación de los internos. En este sentido, las autoridades penitenciarias y carcelarias no sólo tienen la facultad sino que están obligadas a ejercer el más estricto control sobre todos aquellos elementos que ingresen a las cárceles con destino a los internos. A juicio del *a-quo*, los fines antes anotados autorizan la limitación del derecho a la información de los reclusos, el cual, en el caso concreto, debía ceder ante los intereses "por los que velan los directores del INPEC".

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali revocó la sentencia de primera instancia y concedió la tutela de los derechos fundamentales a la información, a la libertad de conciencia y a la dignidad humana. A juicio del *ad-quem*, el derecho a la información es un derecho fundamental de que son titulares los reclusos y, por ello, es a éstos a quienes corresponde determinar qué información acogen o rechazan. Conforme a lo anterior, el derecho fundamental a la información de los internos sólo puede ser restringido cuando pueda llegar a afectar el orden o la disciplina internos de un determinado establecimiento carcelario. En este sentido, el juzgador de segunda instancia consideró que las autoridades carcelarias debían motivar todas aquellas retenciones de periódicos y revistas, según lo dispuesto por el artículo 110 de la Ley 65 de 1993. Este último requisito no se produjo en el caso de autos, razón por la cual era menester deducir que las autoridades demandadas se habían extralimitado en sus funciones.

Se pregunta la Sala si viola los derechos fundamentales la decisión adoptada por la directora de la Cárcel Regional de Mujeres de Cali, y avalada por el director de la Regional de Occidente del INPEC y por el director general del INPEC, en el sentido de impedir el ingreso al mencionado centro carcelario de publicaciones que circulan legalmente y que eventualmente pueden contener informaciones que presentan una visión crítica de las instituciones políticas.

La especial sujeción del recluso a la administración penitenciaria y carcelaria

2. La Corte tiene establecido que el ingreso del individuo a la cárcel, como detenido o condenado, implica que entre éste y la administración penitenciaria y carcelaria se trabe una relación de especial sujeción que se caracteriza por que el interno queda enteramente cobijado por la organización administrativa. A diferencia de la relación que existe entre el Estado y un particular que no ha sido objeto de detención o condena, entre la administración y el recluso se configura una relación en la cual la primera adquiere una serie de poderes particularmente intensos que la autorizan a modular y limitar el ejercicio de los derechos fundamentales de los internos. No obstante, la Corporación ha sido reiterativa al señalar que los internos tienen derechos fundamentales que disfrutan a plenitud y que, por ello, no son susceptibles de limitación alguna (derecho a la vida y a la integridad personal, derecho a la salud, debido proceso, etc.). Así mismo, la Corte ha indicado que los reclusos son titulares de algunos derechos fundamentales (derecho a la intimidad, libertad de expresión, libertad de circulación, etc.) que pueden ser limitados en aras de la conservación del orden, la disciplina y la convivencia que deben prevalecer en todo centro carcelario. Por último, se ha establecido que otro grupo de los derechos fundamentales de los internos, se encuentra suspendido en razón de su situación de privación de la libertad.

3. La restricción a los derechos fundamentales de los reclusos, derivada del ejercicio de las facultades de las autoridades carcelarias, sólo es viable en cuanto tienda a hacer efectivos los fines esenciales de la relación penitenciaria, esto es, la resocialización del interno y la conservación del orden, la disciplina y la convivencia dentro de las prisiones. La preservación de los objetivos propios de la vida penitenciaria determina que, en cabeza de las autoridades administrativas, recaigan una serie de poderes que les permiten modular e, incluso, limitar los derechos fundamentales de los reclusos. Si bien estas facultades son de naturaleza discrecional, encuentran su límite en la prohibición de toda arbitrariedad (C.P., artículos 1°, 2°, 123 y 209) y, por lo tanto, deben ejercerse con sujeción a los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

En este sentido, la Corporación ha determinado que, en caso alguno, el amparo de la discrecionalidad puede aparejar un abrigo a la arbitrariedad de los funcionarios públicos. Sobre este particular, refiriéndose en forma expresa a las facultades discrecionales de los funcionarios del INPEC, durante el estado de emergencia penitenciaria y carcelaria, la Corte ha indicado:

> "(La) diferenciación entre lo discrecional y lo arbitrario tiene claro fundamento constitucional en Colombia, pues la Carta admite la discrecionalidad administrativa pero excluye la arbitrariedad en el ejercicio de la función pública. Así la potestad discrecional es una herramienta jurídica necesaria e indispensable, en ciertos casos, para una buena administración pública, pues se le brinda al gestor público la posibilidad de decidir, bajo un buen juicio, sin la camisa de fuerza de una reglamentación detallada que no corresponda a la situación que se quiera superar o enfrentar. En cambio, la arbitrariedad está excluida del ordenamiento jurídico colombiano. En efecto, si bien la Constitución colombiana no consagra expresamente "la interdicción de la arbitrariedad de los poderes

públicos", como lo hace el artículo 9º-3º de la Constitución Española, este principio deriva de normas específicas de nuestra Carta. Así, el artículo 1º define a Colombia como un Estado social de derecho fundado en la prevalencia del interés general, lo cual excluye que los funcionarios puedan ejercer sus atribuciones de manera caprichosa. Por su parte, el artículo 2º delimita los fines del Estado y los objetivos de las autoridades públicas, lo cual muestra que las atribuciones ejercidas por las autoridades deben estar destinadas a realizar esos valores constitucionales y no a satisfacer el arbitrio del funcionario. Esto se ve complementado por el artículo 123 superior que establece expresamente que los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad, y ejercerán sus funciones en la forma prevista en la Constitución, la ley y el reglamento. Finalmente, el artículo 209 define los principios que orientan la función administrativa y señala que ésta se encuentra al servicio de los intereses generales y debe ser ejercida de manera igualitaria e imparcial.

8- Conforme a lo anterior, la potestad administrativa, y en especial la discrecional, se encuentra sometida al principio de mensurabilidad, el cual consiste en que en ningún caso la potestad puede constituirse como un poder indefinido o ilimitado. En efecto, en primer término, la actuación del Estado a través de la potestad administrativa está sujeta a los lineamientos constitucionales, pues "en el Estado Social de Derecho las competencias son regladas y el margen de discrecionalidad de los agentes públicos debe ejercitarse dentro de la filosofía de los valores y principios materiales de la nueva Constitución"[1]. En segundo lugar, la potestad citada se encuentra condicionada a la definición de su ámbito de acción, determinándose los fines a cumplir y la forma en la cual se debe desplegar la conducta mencionada. Esto significa que la potestad siempre se debe entender limitada a la realización de los fines específicos que le han sido encomendados por el ordenamiento jurídico. Es así como la potestad administrativa sólo contiene una actuación legítima, en tanto y en cuanto, se ejecute en función de las circunstancias, tanto teleológicas como materiales, establecidas en la norma que la concede. Por ello, el artículo 36 del Código Contencioso Administrativo, a cuyo tenor la Corte considera que deben ser interpretadas las facultades del INPEC durante el estado de emergencia carcelaria y penitenciaria, señala con claridad que "en la medida en que el contenido de una decisión, de carácter general o particular, sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza y proporcional a los hechos que le sirven de causa."

Por ello la actuación discrecional no escapa del control judicial dado que es posible solicitar la anulación del acto discrecional a la jurisdicción contenciosa administrativa, ya sea por falsa motivación o por desviación de poder, porque dentro del contenido de legalidad del acto administrativo en comento se encuentran tanto el motivo como la finalidad de la potestad"[2].

---

[1] SC-221/92 (MP. Alejandro Martínez Caballero).
[2] SC-318/95 (MP. Alejandro Martínez Caballero).

4. A la luz de las reflexiones realizadas, puede afirmarse que sólo son legítimas las restricciones a los derechos fundamentales de los internos que cumplan con las siguientes condiciones: (1) debe tratarse de un derecho fundamental que, por su naturaleza, admita restricciones en razón de las necesidades propias de la vida carcelaria; (2) la autoridad penitenciaria que efectúa la restricción debe estar autorizada, por vía legal o reglamentaria, a llevar a cabo la mencionada restricción; (3) el acto restrictivo de un derecho fundamental de los internos sólo puede estar dirigido al cumplimiento y preservación de los fines esenciales de la relación penitenciaria, esto es, la resocialización del recluso y la conservación del orden, la disciplina y la convivencia dentro de los establecimientos carcelarios; (4) la restricción de un derecho fundamental de los internos por parte de la autoridad penitenciaria debe constar en acto motivado y, en principio, público; y, (5) la restricción debe ser proporcionada a la finalidad que se busca alcanzar.

Limitación del derecho a la información de los reclusos (C.P., artículo 20)

5. El artículo 20 de la Carta consagra como uno de los derechos fundamentales de la persona, la "libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones" y la libertad de "informar y recibir información veraz e imparcial". Reiteradamente, la Corte ha indicado la importancia de estos derechos para la preservación del carácter democrático y pluralista del sistema político y constitucional de Colombia. Al respecto, esta Corporación ha sentado la siguiente doctrina:

> "El artículo 20 de la Constitución Política consagra el derecho constitucional a la información, caracterizado por ser un derecho de doble vía, esto es, que su titular no es solamente quien difunde la información sino, también, quien la recibe[3]. En esta medida, puede ser reclamado tanto por los unos como por los otros.
>
> Esta Corporación ha manifestado que el derecho a la información es consustancial al sistema democrático[4] y, por ello, su finalidad esencial radica en el mantenimiento de un espacio público con la apertura y transparencia suficientes para que la opinión pública pueda controlar los actos de las autoridades y definir cursos colectivos de acción[5]. En efecto, en el derecho a la información se sustenta la posibilidad del intercambio pacífico de ideas y opiniones y la efectividad de los derechos de participación[6]. En este orden de ideas, el derecho a la información sólo puede cumplir con sus funciones democráticas si, y sólo si, la información que circula en la esfera pública es veraz e imparcial"[7].

---

[3] ST-512/92 (MP. José Gregorio Hernández Galindo); ST-332/93 (MP. José Gregorio Hernández Galindo); ST-074/95 (MP. José Gregorio Hernández Galindo).

[4] ST-048/93 (MP. Fabio Morón Díaz); ST-080/93 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); ST-602/95 (MP. Carlos Gaviria Díaz).

[5] ST-609/92 (MP. Fabio Morón Díaz).

[6] ST-080/93 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); ST-602/95 (MP. Carlos Gaviria Díaz).

[7] ST-472/96 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

Opina la Corte que, además de las características señaladas por la jurisprudencia antes transcrita, el derecho fundamental a la libertad de expresión implica, también, la protección del derecho a disentir (C.P., artículos 16, 18 y 20) y, por ende, la libertad de difundir todas aquellas opiniones que no se avengan con la ideología mayoritaria. La libre manifestación y circulación de ideas contrarias a la opinión predominante, enriquece la tolerancia y la convivencia pacífica, promociona la igualdad, fortalece la ciudadanía responsable y aumenta las posibilidades de control que, en una sociedad democrática, corresponde realizar a la opinión pública sobre las autoridades estatales. En este sentido, la posibilidad del individuo de disentir, en tanto manifestación directa de su libertad de conciencia (C.P., artículos 16 y 18), comporta la facultad de informar a la opinión pública acerca de estas ideas, a través de los medios masivos de comunicación, siempre y cuando la difusión de las anotadas opiniones no altere los postulados mínimos sobre los cuales se funda la convivencia social.

6. Si bien el derecho a la libertad de expresión e información es uno de aquellos derechos fundamentales de los reclusos que, por su naturaleza, es limitable, la Sala estima que la vida penitenciaria y carcelaria no constituye un ámbito inmune a la eficacia del mencionado derecho fundamental. En efecto, la democracia y el pluralismo no se terminan en las puertas de la prisión. Por el contrario, el interno debe ser considerado como un interlocutor válido que, pese a su situación de privación de la libertad, necesita estar informado y, puede, a su vez, manifestar sus opiniones y pensamientos y las informaciones que, conforme a éstos, considere pertinentes. A juicio de esta Sala de Revisión, la situación de encierro y de incomunicación parcial a que se encuentra sometido un recluso determinan que la información proveniente del mundo exterior cobre una especial importancia para quien se encuentra recluído en un centro penitenciario.

Sin embargo, el derecho fundamental a la libertad de expresión e información de los internos no es absoluto, toda vez que no sólo se encuentra sometido a los límites generales que la vida en comunidad y los derechos de los demás implican sino que, además, se sujeta a las restricciones que los fines de la relación penitenciaria y carcelaria determinen (resocialización y conservación del orden, la disciplina y la convivencia dentro de las cárceles). En este sentido se expresa el artículo 110 de la Ley 65 de 1993, según el cual:

> "**Artículo 110**.- *Información externa*. Los reclusos gozan de libertad de información, salvo grave amenaza de alteración del orden, caso en el cual la restricción deberá ser motivada.
>
> En todos los establecimientos de reclusión, se establecerá para los reclusos, un sistema diario de informaciones o noticias que incluya los acontecimientos más importantes de la vida nacional o internacional, ya sea por boletines emitidos por la dirección o por cualquier otro medio que llegue a todos los reclusos y que no se preste para alterar la disciplina.
>
> **Parágrafo**.- Queda prohibida la posesión y circulación de material pornográfico en los centros de reclusión."

A su turno, el artículo 20 del Acuerdo 11 de 1995, expedido por el Consejo Directivo del INPEC, establece:

> "**Artículo 20**.- *Información externa*. La información externa a que tiene derecho todo interno, se regirá por lo dispuesto en el artículo 110 de la ley 65 de 1993.
>
> El sistema diario de información a que se refiere el artículo 110 de la ley 65 de 1993 estará a cargo de la dirección del respectivo centro de reclusión.
>
> Los internos podrán recibir en el establecimiento que los aloja, suscripciones de periódicos, revistas, publicaciones y similares en general, siempre y cuando no atenten contra la legalidad de las instituciones, la moral o las buenas costumbres. Los directores de los centros de reclusión serán responsables del cumplimiento de esta disposición."

Las normas antes transcritas otorgan a las autoridades penitenciarias y carcelarias la potestad de restringir el derecho fundamental a la información de los reclusos, siempre y cuando dicha restricción tienda a conjurar una "**grave** amenaza de alteración del orden" y conste en un **acto motivado**. De otro lado, el artículo 110 de la Ley 65 de 1993 permite que los internos reciban información a través de **cualquier medio**, en tanto éste no se preste para alterar la disciplina. A lo anterior, el artículo 20 del Acuerdo 11 de 1995 del INPEC agrega que las publicaciones que reciban los reclusos deben ser compatibles con la legalidad de las instituciones, la moral y las buenas costumbres.

La Sala considera necesario precisar que los títulos restrictivos de la libertad de información (defensa de la legalidad de las instituciones y la moral y las buenas costumbres), contemplados por el artículo 20 del Acuerdo 11 de 1995 del INPEC, constituyen conceptos jurídicos indeterminados de carácter reglamentario, cuyo contenido debe ser siempre determinado a la luz de las normas constitucionales (C.P., artículos 16, 18 y 20) y legales (Ley 65 de 1993, artículo 110) respectivas. En este sentido, las autoridades penitenciarias no pueden prevalerse de las señaladas facultades para imponer restricciones injustificadas al derecho a la información de los internos, esto es, aquellas que trasciendan los límites que a este derecho trazan las normas constitucionales y legales anotadas.

Las condiciones a las cuales queda supeditado el ejercicio del derecho a la información de los reclusos, consagradas en los artículos transcritos más arriba, se avienen a los postulados constitucionales y, por ello, si una restricción al derecho a la información de los internos se ajusta a los requisitos antes señalados deberá considerarse como legítima. En particular, es menester enfatizar que una limitación al derecho fundamental a la información de quien se encuentra recluido en un centro carcelario, sólo puede provenir de la necesidad de preservar la disciplina y el orden internos de ese centro de una alteración grave. Es así como los hechos que den lugar a una restricción del derecho a la información, deben revestir una importancia de tal magnitud que sólo sea

posible conjurarlos a través de la mencionada restricción. En otras palabras, la medida restrictiva debe constituir el último instrumento al alcance de las autoridades penitenciarias y carcelarias -el cual sólo puede ser utilizado cuando otras medidas menos gravosas hayan demostrado su inidoneidad para restablecer el orden interno de una prisión-, y ha de guardar proporción con la gravedad de la situación que se pretende solucionar y estar exclusivamente dirigido a conjurar la perturbación que le sirve de fundamento.

7. En el caso *sub-lite*, los funcionarios demandados justificaron en diversas razones el decomiso y posterior prohibición de circulación de los periódicos y revistas que los representantes de la Fundación Comité de Solidaridad por los Presos Políticos llevaban a las reclusas por delitos políticos en la Cárcel Regional de Mujeres de Cali.

Corresponde a la Sala analizar, conforme a las consideraciones precedentes, las distintas razones expuestas por las autoridades demandadas, con base en las cuales se restringió la circulación de los periódicos y revistas que los representantes del CSPP llevaban a las reclusas de la Cárcel Regional de Mujeres de Cali.

7.1. Los funcionarios demandados consideraron que las publicaciones decomisadas podrían llegar a alterar el orden interno de la Cárcel Regional de Mujeres de Cali, toda vez que su contenido consiste, básicamente, en una crítica a las instituciones legítimamente establecidas.

Como ya se anotó, el núcleo esencial de la libertad de expresión e información (C.P., artículo 20) incluye el derecho a disentir y, por tanto, el derecho a manifestar públicamente aquellas ideas que tiendan a la crítica de los funcionarios e instituciones públicas, los programas de gobierno, la gestión administrativa, etc. Pese a lo anterior, la Corte no desconoce que determinadas informaciones, en razón de circunstancias específicas de tiempo, modo y lugar, pueden llegar a convertirse en detonantes de situaciones que alteren el orden público dentro de una prisión. Sin embargo, es completamente inaceptable, desde la perspectiva constitucional, que una autoridad considere que determinados medios de comunicación, cuya circulación ha sido autorizada por parte de la autoridad competente, son *per se* subversivos del orden establecido. En este mismo sentido, calificar de "peligrosa para el orden social" una información por el mero hecho de ser crítica, tampoco se aviene con los valores y principios en que debe fundarse un orden constitucional democrático y pluralista. Este tipo de manifestaciones, más propias de los regímenes autoritarios, constituyen una forma de censura, cuyo único objetivo es acallar las voces de aquellos que, legítimamente, en una sociedad democrática, pretenden cuestionar una determinada política o, incluso, las propias instituciones. A juicio de la Sala, la conservación del orden y la disciplina en los centros carcelarios no puede erigirse en un motivo tras el cual se oculten los prejuicios de ciertos funcionarios que establecen una equivalencia, equivocada y peligrosa para el orden constitucional, entre disenso y subversión.

La defensa de determinados bienes constitucionales, tales como el orden y la seguridad públicos, la moral y las buenas costumbres, etc., no puede erigirse en título limitativo de los derechos fundamentales de las personas, cuya mera invocación es suficiente para autorizar cualquier intervención de las autoridades públicas en la esfera de libertad del individuo. Sobre este particular, la Corte tiene establecida la siguiente doctrina:

> "La opción por la primacía de los derechos fundamentales sobre las llamadas "razones de estado", históricamente esgrimidas por la autoridad para limitar el ejercicio de los derechos y libertades ciudadanas, en aras de la defensa **in abstracto** de valores y nociones como "la moral", el "orden público", las "buenas costumbres" o el "interés general", llevó al constituyente de 1991 a postular derechos de aplicación inmediata que no requieren de desarrollo legal para ser exigibles (CP art. 85). El libre ejercicio de derechos no condicionados a lo establecido por la ley (CP art. 18, 19, 20), así como la prohibición de que sean suspendidos los derechos humanos y las libertades fundamentales en estados de excepción (CP art. 214), se explican en el mismo principio de primacía de los derechos fundamentales.
>
> (...)
>
> La vigencia de un orden jurídico justo mediante la garantía de efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución impone a las autoridades el deber de respetar el mínimo de justicia material necesario para que los preceptos constitucionales no sean letra muerta. En este caso, el mínimo de justicia material se concreta en el derecho a una decisión suficientemente fundamentada que justifique el sacrificio o la restricción a un derecho fundamental.
>
> Acudir a la defensa genérica de preceptos abstractos tales como "el orden público", "el orden político", "el orden social", "el orden jurídico" o "la tranquilidad pública", para limitar el ejercicio de los derechos y libertades individuales, sin precisar **cómo** y en **qué grado** dicho ejercicio estaría desconociendo tales valores, es disolver la existencia de los poderes en cabeza del ciudadano en un universo de valores abstractos, cuya materialización correspondería al arbitrio de la autoridad de turno.
>
> El constituyente optó por excluir de las disposiciones sobre derechos fundamentales su condicionamiento a nociones como la moral, el orden público, o la ley, prefiriendo elevar estos valores a derechos constitucionales: derecho a la honra, derecho a la paz, derecho a la intimidad, derecho al debido proceso.
>
> Se torna imperioso, cuando se trata de sopesar valores constitucionales en confrontación, entrar a realizar un examen cuidadoso de cuál debe ser el derecho fundamental que prime en un caso concreto y cuáles las

justificaciones constitucionales adecuadas y razonables, para sacrificar o restringir el goce o ejercicio de otros derechos"[8].

En el caso sometido a la revisión de la Sala, no obra en el expediente prueba alguna que acredite que los periódicos y revistas que los miembros del CSPP pretendían entregar a las reclusas por delitos políticos en la Cárcel Regional de Mujeres de Cali, ponían en peligro la estabilidad del orden interno de los centros carcelarios a cargo de la Regional de Occidente del INPEC. De otro lado, del expediente tampoco se deduce que, en los establecimientos de reclusión antes mencionados, se estuvieren produciendo hechos de alteración del orden y la disciplina internos que ameritaran una medida restrictiva de la libertad de expresión e información como la que adoptaron los funcionarios demandados.

La noción de "orden público" debe ser reconstruida a partir del sistema de derechos fundamentales consagrado en la Carta Política de 1991. De este modo, debe afirmarse que el núcleo esencial de una nueva concepción del orden público, radica en el respeto y la vigencia de los derechos fundamentales plasmados en la Constitución. En otras palabras, orden público y derechos fundamentales son nociones equivalentes y, por ello, puede decirse que el desconocimiento, la vulneración o la restricción desproporcionada de alguno de esos derechos fundamentales constituye, *per se*, una contravención al orden público. Es así como -en punto a la controversia que plantea el caso *sub-lite*-, no es viable afirmar, en modo alguno, como lo hicieron los funcionarios demandados, que una información que es expresión legítima de las libertades constitucionales pueda erigirse en factor desestabilizante del orden público y, menos aún, ser sometida a una restricción manifiestamente ilegítima y desproporcionada.

7.2. La directora de la Cárcel Regional de Mujeres de Cali consideró que el contenido de las publicaciones decomisadas a los representantes del CSPP atentaba contra el proceso de rehabilitación y resocialización, como quiera que inducía a las reclusas a reincidir en las conductas por las cuales se encontraban en prisión.

A juicio de la Sala, la resocialización de quien ha delinquido no puede consistir, bajo ninguna perspectiva democrática y razonable, en un proceso de homogeneización de las conciencias. En efecto, la entrada del individuo a la prisión no implica que este pierda su identidad o que deba abdicar de sus ideas y convicciones personales por causa del cumplimiento de la pena que le ha sido impuesta. El proceso de resocialización consiste, únicamente, en lograr que el interno no reincida en las actividades delictuosas que determinaron su entrada a la prisión. Por esta razón, la anotada resocialización no tiene color político o ideológico de ninguna clase y, por ello, no puede estar dirigida a controlar la forma de pensar de los reclusos.

En relación con las implicaciones de la pena para la vida ciudadana del recluso, la Corte ha manifestado:

---

[8] ST-403/92 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

"El Constituyente no encontró hipótesis criminal alguna que, a su juicio, amerite la separación definitiva del criminal de su entorno social. (...), pues está previsto que, una vez cumpla con su castigo, retorne a la vida social y comunitaria y ocupe nuevamente el lugar que le corresponde en la familia y en el tráfico económico, político, cultural y cívico propios de su entorno social.

(...)

La pena entonces, en el ordenamiento colombiano, es esencialmente temporal, lo mismo que sus efectos jurídicos. Consiste en la aplicación temporal y forzada de un régimen personal, definido por el juez de la causa dentro de los parámetros legales, en el que se limita o suspende el ejercicio de algunos derechos fundamentales (libertad, locomoción, reunión, participación, etc.), se recorta, por razón de la limitación o suspensión de esos derechos, el ejercicio de otros que los suponen (libre desarrollo de la personalidad, iniciativa privada, intimidad personal, etc.) y, a la vez, se mantienen inalterados algunos (libertad de conciencia, de opinión, derecho de petición, etc.) y se estimula el ejercicio controlado de otros (especialmente, los de la educación y el trabajo)"[9].

En modo alguno, el proceso de resocialización del interno puede conllevar la anulación de los atributos inherentes a la dignidad que, como persona humana, le corresponden. Particularmente, el recluso conserva todas aquellas facultades que le permiten autodeterminar su comportamiento y actuar conforme a los postulados que su razón le dicte, sin coacciones ni intervenciones ajenas. Sobre lo anterior, la Corte se ha expresado como sigue:

"En efecto, la dignidad de la persona debe ser considerada, primariamente, como aquel valor constitucional que busca proteger al individuo en tanto ser racional y autónomo, capaz de adoptar las decisiones necesarias para dar sentido a su existencia y desarrollar plenamente su personalidad y, de conformidad con ello, determinar sus acciones sin coacciones ajenas de ninguna índole. El objeto fundamental del principio de la dignidad de la persona es, entonces, la protección del individuo como fin en sí mismo, el individuo como universo único e irrepetible con capacidad para darse sus propias leyes morales, las cuales, en razón de que los otros son, también, fines en sí mismos, deben ser compatibilizadas con las de las otras personas. El principio de la dignidad humana protege - como diría Kant - al individuo autolegislador en un reino de fines"[10].

Los funcionarios demandados no podían adoptar una decisión restrictiva de los derechos fundamentales, amparados en una errónea comprensión del proceso de resocialización. En efecto, resocializar no consiste en adoctrinar sino en evitar nuevas incursiones en las conductas ilícitas. En estas condiciones debe afirmarse

---

[9] ST-218/94 (MP. Carlos Gaviria Díaz).
[10] ST-472/96 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

que a las autoridades penitenciarias y carcelarias les está vedado prevalerse de sus poderes para dirigir el pensamiento de los internos en el sentido que más convenga a sus intereses o su ideología. Los directivos de las cárceles no están autorizadas para impedir la circulación de material informativo impreso -salvo los casos de grave amenaza de alteración del orden (Ley 65 de 1993, artículo 110)-, como quiera que con ello impiden que los internos se formen opiniones personales en torno a los acontecimientos que tienen lugar en el mundo exterior. El recluso, pese a estar privado de su libertad, no deja de ser partícipe de los beneficios derivados de la democracia y el pluralismo y, por ello, sus opiniones forman parte de la opinión pública, la cual sólo es libre en tanto sea libre la opinión de los individuos que la conforman. Impedir que los internos accedan a una determinada categoría de informaciones constituye una grave vulneración de sus libertades de conciencia, expresión e información, toda vez que se impide que sus opiniones se formen en el sentido que autónomamente ellos deseen, y de la garantía institucional de la opinión pública libre como sustento del sistema democrático.

7.3. Por último, las autoridades demandadas alegaron que las publicaciones retenidas a los miembros del CSPP constituían una manifestación de proselitismo político, al igual que las actividades que desempeña la mencionada fundación dentro de las cárceles al cargo de la Regional de Occidente del INPEC. Según estos funcionarios, el proselitismo político se encuentra expresamente prohibido por el artículo 57 de la Ley 65 de 1993, cuyo tenor literal reza:

> "**Artículo 57**.- *Voto de los detenidos*. Los detenidos privados de la libertad si reúnen los requisitos de ley podrán ejercer el derecho al sufragio en sus respectivos centros de reclusión. La Registraduría Nacional del Estado Civil facilitará los medios para el ejercicio de este derecho. Se prohibe el proselitismo político al interior de las penitenciarías y cárceles, tanto de extraños como de los mismos internos.
>
> El incumplimiento a esta prohibición y cualquier insinuación en favor o en contra de candidatos o partidos por parte de los funcionarios del INPEC, constituye causal de mala conducta."

La Sala considera que, si bien las publicaciones decomisadas, al igual que otras que circulan libremente en los establecimientos carcelarios -como el periódico "El Tiempo"- pueden presentar un fuerte contenido ideológico, ellas no constituyen, de ningún modo, una expresión de proselitismo político. Este último consiste en la búsqueda o reclutamiento activo de adeptos que entren a engrosar las filas de un partido o movimiento político o adhieran -a través de su voto- a un candidato a algún cargo público que deba proveerse a través de elección popular. Incluso del propio tenor del artículo 57 de la Ley 65 de 1993, en el cual las autoridades demandadas se fundaron para adoptar las medidas restrictivas de la libertad de expresión e información, puede deducirse que la entrega de publicaciones, cuya circulación ha sido legalmente autorizada, no constituye una forma de proselitismo político.

En opinión de la Corte, lo que se encuentra prohibido por la legislación penitenciaria y carcelaria es el proselitismo político de carácter partidista, mas no las inclinaciones de carácter ideológico -afines con el pensamiento de un determinado partido político- que un determinado medio de comunicación pueda reflejar. Si así no fuera, debería prohibirse la circulación de la gran mayoría de los periódicos que circulan en el país a nivel nacional y regional que, como es de público conocimiento, responden, de una u otra manera, a la ideología de alguno de los partidos o movimientos políticos existentes en Colombia.

Por los motivos antes expuestos, es necesario concluir que, en el caso *sub-lite*, la directora de la Cárcel Regional de Mujeres de Cali, el director de la Regional de Occidente del INPEC y el director general del INPEC, vulneraron los derechos fundamentales a las libertades de conciencia, expresión e información de los reclusos en los establecimientos carcelarios a cargo de la regional de occidente del INPEC y el derecho fundamental a la libertad de información de la Fundación Comité de Solidaridad por los Presos Políticos.

8. En el caso *sub-lite*, la acción de tutela fue interpuesta por el representante legal de la Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos con el fin de tutelar la libertad de información de su representada. En esta providencia se constató que las autoridades demandadas vulneraron el derecho fundamental a las libertades de conciencia, de expresión y de información de las internas recluidas en la Cárcel Regional de Mujeres de Cali. En esta medida, podría pensarse que el actor carecía de legitimación para actuar o, al menos, que la Corte sólo se encontraba facultada para estudiar la violación de los derechos del demandante.

Frente a la objeción antes planteada, la Corte ha sostenido que cualquier persona puede demandar la protección de aquellos derechos fundamentales que trascienden el ámbito meramente subjetivo y se erigen en verdaderas garantías del orden democrático y pluralista en que se funda el Estado colombiano, como es el caso de las libertades de conciencia, de expresión y de información. En efecto, de la vigencia y eficacia de estos derechos fundamentales depende que la esfera pública conserve una apertura suficiente para la libre circulación de las ideas y la formación de una opinión pública libre. Estos objetivos no conciernen únicamente al titular de las mencionadas libertades sino, también, a la colectividad en su conjunto. Por estas razones, cualquier miembro de esa colectividad puede solicitar al juez constitucional el restablecimiento de los derechos fundamentales a la libertad de conciencia, de expresión y de información. Incluso, esta Corporación ha determinado que no es necesario que quien actúa en defensa de derechos fundamentales de contenido objetivo cuya violación es constatable *prima facie*, manifieste que actúa en defensa de un interés colectivo.

Por otro lado, la justicia constitucional no es de carácter rogado y, por ello, la Corte no se encuentra obligada a ceñirse exclusivamente a lo solicitado por el actor. Por el contrario, el juez constitucional está en la obligación de estudiar y, si fuere necesario, restablecer la integridad de los derechos fundamentales cuya violación se verifique al asumir el conocimiento de cualquier asunto por vía de

tutela. Esta obligación cobra una importancia mucho mayor si, de por medio, se halla en juego la efectividad de derechos fundamentales de carácter objetivo, esto es, cuyo ámbito de vigencia trasciende la esfera individual del titular de los anotados derechos.

En relación con las facultades del actor y la competencia del juez constitucional cuando se hace necesario proteger derechos fundamentales con dimensiones objetivas, la Corte ha manifestado:

> "A juicio de la Sala, en aquellos casos en que, como en el presente, se encuentra de por medio la efectividad de un derecho fundamental con dimensiones de carácter objetivo y la violación a este derecho es manifiesta y constatable *prima facie*, el agente oficioso - en razón de la naturaleza del derecho fundamental cuya vulneración se debate - actúa, adicionalmente, en nombre de un interés general, que supera el interés individual de la persona cuyos derechos agencia. En situaciones límite de este género se impone la prevalencia del derecho sustancial (C.P., artículo 228). La persona que en estas condiciones implora el restablecimiento de los derechos constitucionales flagrantemente conculcados, obra en ejercicio de la facultad correlativa al deber constitucional que se impone a toda persona de defender los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica y de colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia (C.P., artículo 95-4 y 7). La inhibición de la jurisdicción constitucional - cuando es ostensible la lesión de un derecho en cuyo cumplimiento se cifra la paz pública -, sólo conduciría a que ésta, impasible, se torne en espectadora de la violación y que el interés superior de la guarda de la integridad de la Constitución Política ceda ante una finalidad cuyo sentido y función verdaderos han dejado de comprenderse. Ciertamente, ésta no puede ser su misión"[11].

9. Por último, en el presente caso la actuación de los funcionarios demandados del INPEC impidió la difusión de informaciones legítimas dentro de un orden democrático que, como el colombiano, admite la diferencia y el pluralismo, sin que existieran razones para ello. En tanto las conductas de los integrantes del CSPP constituían una manifestación legítima de la libertad de difundir informaciones (C.P., artículo 20), la Sala entiende que, el caso de autos, también se vulneró la anotada libertad del representante legal de la Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos.

D E C I S I O N

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión,

R E S U E L V E:

---

[11] ST-555/96 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

Primero**.- CONFIRMAR** la sentencia de agosto 1° de 1996, proferida por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali.

Segundo**.- ADICIONAR** la sentencia de agosto 1° de 1996, proferida por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, en el sentido de extender la protección constitucional allí otorgada a la libertad de difundir informaciones del representante legal de la Fundación Comité de Solidaridad con los presos políticos.

Tercero**.- CONMINAR** al director general del INPEC, al director de la Regional de Occidente del INPEC y a la directora de la Cárcel Regional de Mujeres de Cali para que, en el futuro, adecuen sus actuaciones frente al derecho fundamental a las libertades de conciencia, expresión e información de los reclusos a su cargo a los postulados de la presente sentencia y, en particular, a las disposiciones de los artículos 16, 18 y 20 de la Constitución, del artículo 110 de la Ley 65 de 1993 y del artículo 20 del Acuerdo 11 de 1995 del INPEC, según la interpretación que de éstos se hizo en esta providencia.

Cuarto**.- LIBRESE** comunicación al Juzgado 17 Penal del Circuito de Cali, con miras a que se surta la notificación de esta providencia, según lo establecido en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
Magistrado Ponente

CARLOS GAVIRIA DIAZ
Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General

(Sentencia aprobada por la Sala Tercera de Revisión, en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C., a los nueve (9) días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y seis (1996)).