

Sentencia T-135/15

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO ADMINISTRATIVO Y SUBSIDIARIEDAD-Improcedencia para controvertir actos administrativos que imponen sanción disciplinaria

La Corte Constitucional en varias oportunidades igualmente ha señalado que, en principio, la acción de tutela no es el mecanismo judicial para controvertir actos administrativos, entre ellos aquellos que impongan sanciones disciplinarias en desarrollo de la facultad sancionatoria de la administración, ya que para tales efectos existen las acciones judiciales pertinentes a ejercerse ante la jurisdicción correspondiente, como lo es la acción con pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho, que puede acompañarse de la solicitud de suspensión provisional de los efectos del acto cuestionado.

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO ADMINISTRATIVO-Improcedencia por no cumplir con el requisito de inmediatez y subsidiariedad e inexistencia de un perjuicio irremediable

Referencia: Expediente T-4.593.846.

Acción de tutela instaurada por Carlos Enrique Areiza Arango contra el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Itagüí y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC.

Magistrada (e) Sustanciadora:

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá D.C., veintisiete (27) de marzo de dos mil quince (2015).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados María Victoria Calle Correa, Luis Ernesto Vargas Silva y Martha Victoria Sáchica Méndez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

En el proceso de revisión del fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Segunda de Oralidad, el 27 de febrero de 2014, que revocó el dictado por el Juzgado Treinta

Administrativo de Oralidad del Circuito de Medellín, el 15 de enero de 2014, que en su momento concedió el amparo solicitado dentro de la acción de tutela promovida por Carlos Enrique Areiza Arango contra el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Itagüí y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC.

El expediente de la referencia fue seleccionado para revisión mediante Auto del 10 de noviembre de 2014, proferido por la Sala de Selección Número Once.

I. ANTECEDENTES

El 10 de diciembre de 2013, Carlos Enrique Areiza Arango instauró acción de tutela contra el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Itagüí (en adelante EPAMSCAS Itagüí) y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (en adelante INPEC), por considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, a la libertad, a la “integridad física”, a la dignidad humana y a la “resocialización”, al no habersele notificado personalmente el auto que dio apertura a un proceso disciplinario promovido en su contra, el cual culminó con sanción disciplinaria de pérdida del derecho a recibir cinco visitas sucesivas, al encontrarlo responsable de un daño en una rejilla instalada en las celdas y en el taller del pabellón N° 2 de Alta Seguridad del EPAMSCAS Itagüí.

1. Hechos y pretensiones

1.1. El señor Carlos Enrique Areiza Arango en la actualidad cumple una condena de 9 años, 10 meses y 1 día en el EPAMSCAS Itagüí, por la comisión de los delitos de fraude procesal, extorsión en tentativa agravada y extorsión agravada, para lo cual se le asignó la reseña TD. 5622, como número de identificación en ese establecimiento carcelario.

1.2. El 24 de febrero de 2012, al señor Areiza Arango se le practicó una diligencia de versión libre dentro de un proceso disciplinario que se promovió en su contra, al incurrir en una falta grave al reglamento de dicho establecimiento. Específicamente, por romper 2 puntos de soldadura en uno de los extremos de una rejilla instalada en las celdas y el taller del pabellón N° 2 de Alta Seguridad[1].

1.3. Señala el accionante, que en dicha diligencia adelantada por el Coordinador de las

Investigaciones Internas Disciplinarias, Dragoneante Noé Beltrán, no se efectuó adecuadamente la lectura de las generales de ley, pues las conoció una vez recibida la declaración y no antes. Además, agrega que al considerarlo innecesario, tampoco estuvo presente un abogado defensor, ni de oficio ni a petición de parte, porque según el investigador, al resarcir el daño ocasionado se archivaría el asunto.

1.4. Sostiene que realizada la versión libre no volvió a tener noticia del proceso, por lo cual estimó que estaba archivado por las siguientes razones: i) por haber pagado efectivamente el daño locativo; ii) por haberse vencido los términos; y/o iii) porque posteriormente, no recibió ninguna notificación o solicitud en relación con el caso.

1.5. No obstante, afirma que cumplida la primera tercera parte de la condena solicitó al Área de Evaluación y Tratamiento la clasificación de Fase de Alta a Mediana Seguridad, pero el psicólogo de esa dependencia le informó que no era posible debido a que en el sistema presentaba una investigación disciplinaria en curso, respuesta que se reiteró en oficio del 26 de octubre de 2013, al resolverse una petición elevada por él.

1.6. En efecto, el 6 de marzo de 2013 le notificaron la Resolución N° 000100 del 22 de febrero de 2013, por medio de la cual se le impuso sanción disciplinaria de pérdida del derecho a recibir cinco visitas sucesivas, de conformidad con lo previsto en los artículos 121 (numerales 22 y 29) de la Ley 65 de 1993[2], 25 del Acuerdo 0011 de 1995[3] y 20 de la Resolución 5817 de 1994[4].

1.7. El demandante indica que el 11 de marzo de 2013 interpuso recurso de reposición contra la resolución sancionatoria, al alegar: (i) no habersele notificado personalmente el auto de apertura del proceso disciplinario; (ii) no haberse llamado a rendir diligencia de ratificación o declaración al Sargento Carlos Salazar Cardona, Comandante de Vigilancia del EPAMSCAS Itagüí para la época; (iii) no haberse requerido al Dragoneante “Jiménez”, quien para la fecha de los hechos se encontraba asignado al área de arreglos locativos de ese establecimiento.

1.8. Expone que aunque el artículo 135 de la Ley 65 de 1993 establece dos (2) días para resolver el recurso interpuesto, éste se desató desfavorablemente para el accionante noventa y ocho (98) días después de haberse vencido dicho término, mediante Resolución N° 000259 del 19 de junio de 2013, notificada el día 20 del mismo mes y año.

1.9. En ese acto confirmatorio, el Director del ente carcelario consideró que en vista de la evidente demostración del daño, pues el mismo recurrente aceptó y justificó su proceder a fin de recuperar un objeto de “mucho valor sentimental y económico”, argumentó que dicho “hecho” no requería del formalismo procedimental exigido y que dio lugar al recurso de alzada. Agregó que si bien no hubo dolo por parte del disciplinado, ello no lo exime de responsabilidad, pues de ser así se dejaría la posibilidad para que en otra oportunidad cualquier interno “pueda y quiera” ocasionar un daño en esa institución, lo cual conllevaría a una “inseguridad normativa y física locativa”.

1.10. El accionante manifiesta que el 28 de junio de 2013 solicitó al Director del EPAMSCAS Itagüí la revocatoria de la sanción impuesta, al reiterar que durante el desarrollo de la investigación disciplinaria se vulneró su derecho al debido proceso. Tal petición se resolvió mediante oficio 501-INU-DIR, en el cual no se accedió a lo solicitado por cuanto el acto cuestionado ya se encontraba debidamente notificado y ejecutoriado.

1.11. Adicionalmente, señala ser testigo protegido de la Corte Suprema de Justicia y de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, razón por la cual existe un acuerdo por escrito donde el “INPEC” se comprometió a garantizar todos sus derechos. Sin embargo, sostiene ser víctima de persecución por parte de dicha entidad, principalmente por su Director en ese entonces, con fundamento en las siguientes razones: (i) al calificarse deficientemente algunos periodos en sus actividades de estudio por inasistencia a clases, aun teniendo conocimiento que se encontraba aislado por orden de la misma dirección; (ii) al expulsarlo de la actividad de redención de penas por actividades educativas, sin tener en cuenta las excusas médicas presentadas y emitidas debido a una lesión en la espalda que sufrió en una actividad deportiva; (iii) al excluirlo de un listado de inscritos a una convocatoria del SENA para estudiar una tecnología en materia ambiental; (iv) al rebajarse la calificación de su conducta de ejemplar a regular, entre otras.

1.12. Y finalmente, indica que ingresados los antecedentes de la sanción disciplinaria y de la reducción en la calificación de su conducta en la cartilla biográfica, no ha sido posible obtener la clasificación en Fase de Mediana Seguridad, ni tampoco acceder al beneficio administrativo de permiso de setenta y dos (72) horas y a la libertad condicional, ya que con esas anotaciones no puede ser favorecido con los mencionados beneficios.

1.13. Con base en los anteriores hechos solicita:

- Se tutelen sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, a la libertad, a la “integridad física”, a la dignidad humana y a la “resocialización”.
- Se declare nula e ilegal la sanción disciplinaria impuesta, y que se restablezca su conducta a ejemplar, borrándose los antecedentes de su cartilla biográfica.
- Se le clasifique en fase de mediana seguridad y pueda ser tenido en cuenta para las convocatorias de trabajo propias de esa fase.
- Se ordene al EPAMSCAS Itagüí realizar los trámites correspondientes ante el juez de ejecución de penas y medidas de seguridad, de redención de pena y el beneficio administrativo de permiso de 72 horas.
- Se ordene al EPAMSCAS Itagüí asignar una actividad de redención de pena de acuerdo a sus condiciones de seguridad.
- Se ordene la clasificación de su desempeño conforme a un parámetro distinto al deficiente.
- Se compulsen copias a la Fiscalía y a la Procuraduría para lo de su competencia.
- Se ordene a la oficina de control interno del EPAMSCAS Itagüí pronunciarse acerca de las actuaciones de sus funcionarios.
- Se advierta al “INPEC” no tomar represalias en su contra, tales como, traslados de cárcel o de pabellón.

2. Material probatorio obrante en el expediente

2.1. Diligencia de versión libre y espontánea rendida por Carlos Enrique Areiza Arango, el 24 de febrero de 2012, dentro de la investigación disciplinaria con radicado N° 089[5].

2.2. Auto N° 089 del 24 de febrero de 2012 por el cual se ordena la investigación disciplinaria interna[6].

- 2.3. Oficio de notificación personal del Auto antes mencionado[7].
- 2.4. Resolución N° 000100 del 22 de febrero de 2013[8].
- 2.5. Notificación personal al demandante del contenido de la anterior Resolución, efectuada el 6 de febrero de 2013[9].
- 2.6. Recurso de reposición contra la Resolución sancionatoria[10].
- 2.7. Resolución N° 000259 del 19 de junio de 2013, con la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto[11].
- 2.8. Notificación personal al accionante del contenido de la Resolución anteriormente referida, realizada el 20 de junio de 2013[12].
- 2.9. Solicitud de revocatoria de la sanción impuesta mediante Resolución N° 000100 del 22 de febrero de 2013[13].
- 2.10. Histórico de actividad en el establecimiento carcelario, generado el 17 de octubre de 2013 a nombre de Carlos Enrique Areiza Arango[14].
- 2.11. Certificado de calificación de conducta N° 4525012 del accionante[15].
- 2.12. Clasificaciones en fase y/o seguimiento efectuadas el 18 de marzo y 3 de diciembre de 2013 por la Dirección de Atención y Tratamiento del EPAMSCAS Itagüí[16].
- 2.13. Solicitud de clasificación en fase de mediana seguridad realizada por el demandante el 13 de diciembre de 2012.
- 2.14. Respuestas del EPAMSCAS Itagüí del 10 y 26 de octubre de 2013[17].
- 2.15. Certificado de cómputos por trabajo, estudio y enseñanza N° 15488641 a nombre del señor Areiza Arango[18].

3. Actuación procesal

En Auto del 11 de diciembre de 2013[19], el Juzgado Treinta Administrativo de Oralidad del Circuito de Medellín avocó la acción de tutela y corrió traslado al EPAMSCAS Itagüí y al

INPEC para que ejercieran sus derechos de defensa y contradicción.

- Respuesta del INPEC – Regional Noroeste

La Directora Regional Noroeste del INPEC dio contestación mediante escrito del 16 de diciembre de 2013[20], en el cual solicita se exonere a la mencionada entidad y no se acceda a las pretensiones de la tutela.

La funcionaria argumenta que ante la falta de legitimación por pasiva, la entidad que representa no es la competente para resolver las solicitudes formuladas por el accionante, toda vez que el interés principal del accionante radica en la revocatoria o anulación de la sanción disciplinaria que se le impuso, la cual a su vez es la razón de la negativa al acceso a la clasificación en la fase de mediana seguridad y el beneficio administrativo de permiso de 72 horas; responsabilidad que le corresponde al Director del EPAMSCAS Itagüí, por estar a su cargo la administración y dirección de ese establecimiento a fin de cumplir los cometidos en materia de privación de la libertad.

- Respuesta del EPAMSCAS Itagüí

El Director del EPAMSCAS Itagüí igualmente presentó escrito[21] el 16 de diciembre de 2013, para solicitar se deniegue el amparo pedido por el demandante. Sostiene que contrario a lo dicho por el señor Areiza Arango, en la diligencia de versión libre y espontánea de la investigación disciplinaria se observó el principio de legalidad respetando el derecho al debido proceso. Además, agrega que en esa oportunidad no se le manifestó que de aceptar su responsabilidad estaría exento de la investigación, pues tal circunstancia solo constituye una atenuación en la sanción disciplinaria, según lo previsto en la Resolución 5817 de 1994.

Argumenta que el accionante al asumir el daño y aceptar la responsabilidad de manera libre y voluntaria, “desde ese momento fue vinculado al proceso investigativo sin necesidad del citado auto 089. El interno sabía de su obligación posterior y por ello resarcó el daño ¿será que una vez aceptado el daño y la responsabilidad y habiendo asumido el compromiso de pagar dicho daño, había necesidad de notificarle un auto que le iba a decir lo mismo?”

Finalmente, indica que el demandante al estar en desacuerdo con la sanción impuesta y al

agotar la vía gubernativa, contaba con los mecanismos judiciales para la defensa de sus derechos, excepto la acción de tutela por su carácter residual y subsidiario.

4. Decisiones objeto de revisión

· Sentencia de primera instancia

El Juzgado Treinta Administrativo de Oralidad del Circuito de Medellín, profirió fallo del 15 de enero de 2014[22], por medio del cual concedió el amparo solicitado por el accionante y, en consecuencia, principalmente resolvió: (i) dejar sin efectos las actuaciones surtidas dentro del trámite disciplinario; (ii) ordenar al EPAMSCAS Itagüí realizar nuevamente el estudio de la clasificación de fase de seguridad; (iii) ordenar al EPAMSCAS Itagüí calificar nuevamente la conducta del accionante; (iv) ordenar al EPAMSCAS Itagüí asignar al demandante una actividad de redención de pena o, informarle las opciones que disponga y, garantizarle la participación efectiva en las mismas; (v) instar al INPEC para adelantar las investigaciones a que hayan lugar respecto del trámite surtido dentro del proceso disciplinario; (vi) instar al EPAMSCAS Itagüí para que no permita represalias en contra del accionante.

Para arribar a tal decisión, el despacho judicial analiza en conjunto la respuesta dada por el EPAMSCAS Itagüí, el formato de notificación del auto de apertura de la investigación disciplinaria N° 089 del 24 de febrero de 2012 y la versión libre rendida por el señor Areiza Arango. En primer lugar, llama su atención lo dicho por el Director del establecimiento carcelario, quien “de manera despreocupada y evidente no muestra interés en la garantía del debido proceso y demás garantías constitucionales que deben observarse en ese clase de trámites”, toda vez que en el escrito de constatación formula el siguiente interrogante: ¿será que una vez aceptado el daño y la responsabilidad y habiendo asumido el compromiso de pagar dicho daño, había necesidad de notificarle un auto que le iba a decir lo mismo?”.

En segundo lugar, señala que al observar el formato de notificación del auto de apertura de la investigación disciplinaria N° 089 del 24 de febrero de 2012, dicha “diligencia no se llevó a cabo, situación que no fue desvirtuada o controvertida por la entidad accionada.”

Por consiguiente, el a quo encuentra probado que efectivamente al accionante no se le notificó el Auto 089 de 2012 con el cual se dio apertura a la investigación disciplinaria,

circunstancia que a su juicio acredita la vulneración del derecho fundamental al debido proceso.

- Impugnación

Mediante escrito del 22 de enero de 2014[23], el Director del EPAMSCAS Itagüí presentó impugnación contra la decisión en precedencia, por insistir en la no conculcación de los derechos de Carlos Enrique Areiza Arango. Alega que de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011[24] y el artículo 330 del hoy derogado Decreto 1400 de 1970[25], se dio aplicación a la notificación por conducta concluyente del Auto 089 de 2012 al demandante dentro del proceso disciplinario, ya que “desde el momento en que fue llevado a la oficina de investigaciones disciplinarias (...), en su diligencia de versión libre además de haber aceptado su responsabilidad sobre los hechos que constituían faltas disciplinarias, era consciente y sabía que de ella desprendía la misma Apertura de Investigación Disciplinaria (...)”.

Adicionalmente, agrega que contrario a lo considerado en el fallo recurrido, en el presente asunto no puede predicarse un perjuicio irremediable, toda vez que existen otros mecanismos de defensa judicial para “enmendar o subsanar los errores de la administración”.

- Sentencia de segunda instancia

El 27 de febrero de 2014[26], el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Segunda de Oralidad, revocó el fallo del a quo y, en su lugar, negó la protección de los derechos invocados al no encontrarlos vulnerados.

Para tal efecto, expone que se observaron los aspectos elementales del debido proceso, tales como: (i) la determinación de la existencia de una falta disciplinaria, la cual se hizo de oficio y mediante el Auto 089 de 2012; (ii) se practicó diligencia de versión libre y espontánea donde se aceptó la responsabilidad de los hechos investigados; (iii) la sanción la impuso el funcionario competente, es decir, el Director del establecimiento carcelario; y (iv) en general se garantizaron las garantías de los derechos de contradicción y defensa, como efectivamente ocurrió con la interposición de los recursos de ley. Por tanto, el ad quem concluye que la entidad accionada no incurrió en alguna irregularidad; además,

afirma que la acción de tutela resulta improcedente por el incumplimiento de los requisitos de subsidiariedad e inmediatez y ante la ausencia de un perjuicio irremediable.

5. Actuación procesal en sede de revisión

5.1. Mediante Auto del 16 de enero de 2015[27], la Magistrada sustanciadora dispuso oficiar al EPAMSCAS Itagüí y al señor Carlos Enrique Areiza Arango, para que allegarán algún documento donde informen, complementen y/o adicionen lo que estimen relevante y novedoso del caso, aportando las pruebas que consideren necesarias para esclarecer el asunto.

5.1.1. En efecto, en oficio recibido el 27 de enero de 2015 en la Secretaría General de esta Corporación, el Director del establecimiento carcelario únicamente informó que en relación con las órdenes emitidas por el Juzgado Treinta Administrativo de Oralidad del Circuito de Medellín[28], se dio cumplimiento a las mismas mediante oficio N° 393 del 12 de noviembre de 2014, en razón a un incidente de desacato promovido en contra de esa entidad, el cual se notificó el 5 de noviembre de 2014[29].

5.2. En vista de lo anterior, mediante Auto del 02 de febrero de 2015 este Despacho dispuso oficiar al Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Segunda de Oralidad, para que allegara algún documento en el cual: a) explique el retardo en el envío del expediente de tutela T-4.593.846 para su eventual revisión a la Corte Constitucional; b) indique en qué fecha notificó al Juzgado Treinta Administrativo de Oralidad del Circuito de Medellín, el fallo que profirió en sede de segunda instancia dentro de la presente acción de tutela, para efectos del trámite a seguir por el a quo; y c) complemente y/o adicione lo que estime relevante y novedoso, para lo cual aportará las pruebas que considere necesarias para esclarecer el caso.

Al tiempo, igualmente se ofició al Juzgado Treinta Administrativo de Oralidad del Circuito de Medellín, para que allegara algún documento en el cual: a) indique en qué fecha envió al Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Segunda de Oralidad, el expediente de tutela T-4.593.846, a efectos del trámite a seguir por el ad quem; b) informe si en ese despacho se tramitó incidente de desacato en relación con el caso en mención y, de resultar afirmativo, exponga las razones a que haya lugar, para lo cual aportará los elementos necesarios; y c) complemente y/o adicione lo que estime relevante y novedoso, ante lo cual allegará las

pruebas que considere necesarias para esclarecer el asunto.

5.2.1. En escrito recibido el 16 de febrero de 2015 en la Secretaría General de esta Corporación, la Juez Treinta Administrativo de Oralidad del Circuito de Medellín informó:

- Que una vez dictada la sentencia de primera instancia, debidamente notificada y recurrida por la entidad accionada, se concedió la apelación en auto registrado en el sistema de gestión el 23 de enero de 2014. Que mediante oficio N° 401 del 30 de enero se remitió el expediente al Tribunal Administrativo de Antioquia para que resolviera el recurso de alzada, el cual indica se recibió a las 8:45 am del 31 de enero del mismo año, por la oficina de apoyo judicial.

- Que respecto del presente asunto sí se tramitó en ese despacho un incidente de desacato, ante lo cual expuso lo siguiente: (i) que el 26 de febrero de 2014 el accionante se comunicó telefónicamente con ese juzgado para informar que no se había dado cumplimiento al fallo de tutela proferido en primera instancia por esa autoridad judicial; (ii) que por medio de Resolución N° 018 del 01 de agosto de 2014, en ese despacho, se declaró insubsistente el nombramiento en provisionalidad a un empleado debido al atraso en las funciones asignadas; (iii) que de conformidad con lo previsto en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991, y además, en vista de que no hubo pronunciamiento por el establecimiento carcelario acerca del cumplimiento del fallo y ante la no comunicación a ese despacho de la revocatoria emitida en segunda instancia, por parte de la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Antioquia, se procedió a dar trámite al incidente de desacato; (iv) que en auto del 14 de octubre de 2014 se ordenó la apertura del incidente contra el Director del EPAMSCAS Itagüí, el cual una vez notificado de dicha providencia, guardó silencio; (v) que en consecuencia, el 05 de noviembre de 2014 se sancionó al incidentado con multa de 3 salarios mínimos legales mensuales vigentes, remitiéndose a consulta el 21 de noviembre del mismo año ante el Tribunal Administrativo de Antioquia; (vi) que el 1º de enero de 2015 se recibió de la Oficina de Apoyo para los Juzgados Administrativos, el expediente del incidente de desacato remitido por dicho tribunal, en el cual se encontró que el 25 de noviembre de 2014 esa Corporación revocó la sanción impuesta al Director de la entidad accionada, toda vez que la sentencia adoptada por el juzgado había sido revocada mediante fallo del 27 de febrero de 2014, por consiguiente, el 9 de febrero de 2015 se profirió auto de cumplimiento de lo resuelto por el superior, procediéndose al archivo del expediente.

· Que a manera de ilustración, los dos últimos años en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, especialmente en el Departamento de Antioquia, ha venido afrontado una mayor demanda en la administración de justicia, principalmente por el tema del desplazamiento forzado, y que debido a la eliminación de algunos cargos en descongestión, los juzgados administrativos se han visto afectados con “desorden” y “atraso e imposibilidad de atender adecuadamente las funciones”. En sustento de ello, adjunta un informe de gestión en donde constan resultados estadísticos de los procesos repartidos y providencias proferidas en los años 2013 y 2014[31].

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro del trámite de referencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 86, inciso 3, y 241, numeral 9, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problemas jurídicos a resolver

De conformidad con los antecedentes anteriormente expuestos, le corresponde a la Sala de Revisión analizar los siguientes problemas jurídicos. En primer lugar, ¿resulta procedente la presente acción de tutela frente a la Resolución sancionatoria N° 000100 del 22 de febrero de 2013, ante la cual el accionante agotó los recursos administrativos de ley y, por consiguiente, tuvo la oportunidad de acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con el fin de cuestionar la legalidad de ese acto administrativo?

En ese orden de ideas y sólo en el evento de que tal interrogante sea resuelto de manera afirmativa, la Sala procederá al estudio del segundo problema jurídico, el cual hace referencia a: ¿Conculcan el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Itagüí y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario- INPEC, los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, a la libertad, a la “integridad física”, a la dignidad humana y a la “resocialización” del señor Carlos Enrique Areiza Arango, al no notificársele personalmente el Auto 089 del 24 de febrero de 2012, por medio del cual se dio apertura al proceso disciplinario promovido en su contra y que culminó con sanción

disciplinaria de pérdida del derecho a recibir 5 visitas sucesivas, por encontrarlo responsable de un daño en una rejilla instalada en las celdas y en el taller del pabellón N° 2 de Alta Seguridad?

2.2. Para dar solución al primero de ellos, la Sala de Revisión reiterará la jurisprudencia de esta Corporación en torno a la procedencia excepcional de la acción de tutela para controvertir actuaciones administrativas, específicamente tratándose de sanciones disciplinarias. Posteriormente se resolverá el caso concreto.

3. La procedencia excepcional de la acción de tutela contra actuaciones administrativas, específicamente tratándose de sanciones disciplinarias. Reiteración de jurisprudencia

3.1. Esta Corporación ha reafirmado que, conforme al artículo 86 de la Carta Superior, la acción de tutela es un medio de protección de carácter residual y subsidiario, que puede usarse ante la vulneración o amenaza de derechos fundamentales cuando no exista otro medio idóneo de defensa de lo invocado, o cuando existiéndolo, no resulte oportuno o se requiera acudir al amparo como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable[32].

Por consiguiente, si hubiere otras instancias judiciales que resultaren eficaces para alcanzar la protección que se reclama, el interesado debe acudir a ellas, antes de pretender el amparo por vía de tutela.

En otras palabras, la subsidiaridad implica agotar previamente los medios de defensa legalmente disponibles al efecto[33], pues el amparo no puede desplazar los mecanismos específicos previstos en la correspondiente regulación común[34].

3.2. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha determinado que “el requisito de subsidiariedad de la acción de tutela responde al carácter expansivo de la protección de los derechos fundamentales respecto de las instituciones que conforman el aparato estatal y, de manera particular, las instancias que ejercen la función pública de administración de justicia. En efecto, la exigencia de este requisito, lejos de disminuir el ámbito de exigibilidad judicial de dichos derechos, presupone que los procedimientos judiciales ordinarios son los escenarios que, por excelencia, están diseñados para garantizar su efectividad, a través de órdenes con contenido coactivo.”[35]

3.3. En ese sentido, el legislador estableció en la normatividad los distintos mecanismos ordinarios de defensa judicial, que las personas pueden utilizar, para (i) solicitar la protección de los derechos de rango legal y, (ii) para solucionar controversias de esa misma naturaleza. Por ello, la competencia exclusiva para resolver conflictos en los que estén comprometidos derechos de connotación legal, fue asignada a las jurisdicciones civil, laboral o de lo contencioso administrativo según el caso, siendo entonces dichas autoridades las llamadas a garantizar el ejercicio de tales derechos.

3.4. En relación a la procedencia excepcional de la acción de tutela cuando se está frente a un perjuicio irremediable, esta Corte ha precisado que se considera un perjuicio de esa índole cuando: “en primer lugar, el perjuicio debe ser inminente o próximo a suceder. Este exige un considerable grado de certeza y suficientes elementos fácticos que así lo demuestren, tomando en cuenta, además, la causa del daño. En segundo lugar, el perjuicio ha de ser grave, es decir, que suponga un detrimento sobre un bien altamente significativo para la persona (moral o material), pero que sea susceptible de determinación jurídica. En tercer lugar, deben requerirse medidas urgentes para superar el daño, entendidas éstas desde una doble perspectiva: como una respuesta adecuada frente a la inminencia del perjuicio, y como respuesta que armonice con las particularidades del caso. Por último, las medidas de protección deben ser impostergables, esto es, que respondan a criterios de oportunidad y eficiencia a fin de evitar la consumación de un daño antijurídico irreparable.”[36]

3.5. Ahora bien, la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que en el ámbito del derecho administrativo, la acción de tutela es improcedente como mecanismo principal para proteger derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos[37]. Para controvertir la legalidad de ellos está prevista la acción idónea en la jurisdicción administrativa[38], con la cual se puede solicitar desde la demanda, como medida cautelar, la suspensión de los efectos del acto[39].

No obstante, la Corte ha admitido que en los casos en que se acrediten los presupuestos para un perjuicio irremediable antes mencionados, la tutela se torna procedente y habilita al juez de tutela para suspender la aplicación del acto administrativo[40] u ordenar que el mismo no se ejecute[41], mientras se surte el proceso respectivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

3.6. Aunado a lo anterior, la Corte Constitucional en varias oportunidades igualmente ha señalado que, en principio, la acción de tutela no es el mecanismo judicial para controvertir actos administrativos, entre ellos aquellos que impongan sanciones disciplinarias en desarrollo de la facultad sancionatoria de la administración[42], ya que para tales efectos existen las acciones judiciales pertinentes a ejercerse ante la jurisdicción correspondiente, como lo es la acción con pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho[43], que puede acompañarse de la solicitud de suspensión provisional de los efectos del acto cuestionado[44].

3.7. Con fundamento en lo expuesto, se concluye que la acción de tutela por regla general resulta improcedente para dirimir conflictos que involucren derechos de rango legal, máxime cuando se trata de controversias legales que surgen con ocasión a la expedición de actos administrativos sancionatorios, puesto que para la solución de este tipo de asuntos, el legislador consagró en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la acción con la pretensión pertinente para garantizar el ejercicio y la protección de dichos derechos. Empero, cuando el accionante demuestre la ocurrencia de un perjuicio irremediable que amenace o afecte algún derecho fundamental, la acción de tutela se torna procedente como mecanismo transitorio, hasta tanto la persona acuda dentro de un término perentorio al proceso ordinario correspondiente.

4. Caso concreto

4.1. De conformidad con lo anotado en precedencia, la Sala de Revisión, en primer lugar, determinará si resulta procedente la acción de tutela instaurada por el señor Carlos Enrique Areiza Arango, contra el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Itagüí y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, para lo cual verificará el cumplimiento de los requisitos exigidos.

4.1.1. En cuanto al presupuesto de subsidiariedad, recuérdese que en la solicitud de amparo en esencia se pretende “declarar nula e ilegal la sanción disciplinaria impuesta” mediante un acto administrativo, la Resolución N° 000100 del 22 de febrero de 2013, frente al cual el accionante interpuso recurso de reposición y posteriormente solicitó a la entidad accionada la revocatoria del mismo, sin obtener resultados favorables en esas dos oportunidades.

Agotada la vía gubernativa, el demandante contaba con los mecanismos ordinarios de

defensa judicial de sus derechos, como lo es la acción administrativa con pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho, acompañada con la posibilidad de solicitar la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de la referida Resolución sancionatoria. No obstante, el demandante no ejerció dicho medio judicial y, en cambio, optó por el uso directo de la acción de tutela, es decir, no agotó previamente todos los recursos comunes que estaban a su disposición, circunstancia que por sí sola claramente constituye el incumplimiento del requisito de subsidiariedad.

Además, resulta claro que el caso objeto de estudio es de orden administrativo y que posteriormente devino en una evidente discusión legal, en la medida que se discute la presunción de legalidad de un acto administrativo de carácter sancionatorio. Por tanto, no era dable al accionante emplear la acción de tutela para ventilar controversias de naturaleza administrativa y legal, máxime cuando disponía de los medios suficientes para ello y que, se reitera, no lo hizo.

Aunado a lo anterior y en cuanto al ejercicio adecuado del derecho de acción que le asiste al señor Areiza Arango, es pertinente aclarar que la solicitud de amparo tampoco es el mecanismo idóneo y eficaz para lograr sus propósitos, sino la ya mencionada acción administrativa toda vez que mediante ella dispondría de: (i) un escenario jurídico procesal especial, amplio y apropiado para debatir y desatar las vicisitudes surtidas entre él y las entidades accionadas; y (ii) unos jueces expertos en la materia que además de garantizar un juicio oportuno, adecuado y eficaz, igualmente deben propender por la protección de sus derechos si fuere del caso, incluso los fundamentales.

Por estas razones, es que los jueces ordinarios eran, en principio, a quienes debió acudir el demandante y no al de tutela como equivocadamente procedió y, además sin demostrar sumariamente, que la acción común no era idónea y tampoco eficaz para su caso.

4.1.2. Respecto de la inmediatez, vale la pena replicar que aquí se busca determinar si resulta razonable o no el tiempo comprendido entre el día en que ocurrió o se conoció el hecho vulnerador y el día en que el derecho de acción se ejerció mediante la acción de tutela. Así, recuérdese que por un lado el Director del EPAMSCAS Itagüí sancionó disciplinariamente al señor Areiza Arango mediante Resolución N° 000100 del 22 de febrero de 2013, la cual se le notificó personalmente el 06 de marzo del mismo año, y por

otro lado, la acción de tutela se instauró el 10 de diciembre de 2013, es decir, 9 meses y 4 días después de haber conocido el contenido de dicho acto administrativo, lapso que para esta Sala de Revisión resulta altamente irrazonable.

Sin detrimento de lo anterior, en este caso también podría válidamente decirse que la fecha inicial a tener en cuenta para contabilizar el tiempo transcurrido hasta el día en que se promovió la acción de tutela, es la del 28 de junio de 2013, cuando el demandante solicitó la revocatoria de la sanción disciplinaria al Director del EPAMSCAS Itagüí; ya que en esa ocasión el accionante en defensa de sus derechos desplegó la última actuación frente a la administración. Por tanto, desde esa fecha hasta el 10 de diciembre de 2013, ya habían transcurrido 5 meses y 12 días, periodo que también no se considera razonable, más ante la inexistencia de alguna justificación en el ejercicio tardío de la acción de amparo.

Así las cosas y bajo la óptica de los dos eventos expuestos, la Sala de Revisión igualmente halla insatisfecho el presupuesto de la inmediatez.

4.1.3. Y tratándose de la existencia de un perjuicio irremediable, la Sala también encontró incumplidas cada una de las características que éste debe reunir para que la acción de tutela proceda como mecanismo transitorio. Tales requisitos son: (i) inminente; (ii) grave, (iii) urgente y (iv) carácter impostergable del amparo que se reclama.

Referente a la primera característica, el aludido perjuicio debe ser inminente o próximo a suceder, exigencia que no cumple la supuesta vulneración alegada por el tutelante de sus derechos al debido proceso, a la igualdad, a la libertad, a la “integridad física”, a la dignidad humana y a la “resocialización”, ya que esa afirmación no ostenta un grado de certeza considerable y tampoco se hallaron elementos fácticos suficientes que conlleven a demostrar el perjuicio irremediable. Es decir, la mera indicación de la conculcación de los mencionados derechos no constituye en sí la probabilidad de que el menoscabo acontezca, pues conforme a las reglas de la experiencia y de la sana crítica y, además, según el transcurso normal de los acontecimientos que rodean este caso, no es esperable que el perjuicio ocurra. En otras palabras, el presente asunto está ceñido a un juego de posibilidades de ganar o perder tanto en la actuación administrativa como en la judicial, lo cual desnaturaliza la certeza que demanda el perjuicio irremediable.

En cuanto al carácter grave, igualmente la Sala no observó su cumplimiento. Si bien los

derechos invocados por Carlos Enrique Areiza Arango podrían comportar un interés altamente significativo para él, esto no supone que el proceder del EPAMSCAS Itagüí al sancionarlo disciplinariamente con pérdida del derecho a recibir cinco visitas sucesivas, por encontrarlo responsable de un daño en las instalaciones de ese establecimiento carcelario, conlleve un detrimento grave en los mismos. Teniendo en cuenta que sus derechos no avizoran una evidente afectación, en consecuencia éstos no ameritan una urgente protección.

Estas dos últimas características están plenamente ligadas al presupuesto de la inmediatez y, como pudo observarse las tres figuras no se encontraron reunidas en el estudio de procedibilidad de la acción de tutela realizado en esta providencia, lo cual no es una simple coincidencia, pues ante la urgencia y el carácter impostergable de un perjuicio irremediable que dice afrontar una determinada persona, al tiempo conlleva indefectiblemente para esa misma persona, la adopción oportuna y eficiente de medidas para repeler el inminente menoscabo en sus derechos fundamentales. Por tanto, resulta válido afirmar que quien no instaure la acción de tutela en un tiempo razonable, como aconteció en este asunto, no es consecuente que esa persona alegue la existencia de un perjuicio irremediable, mucho menos acceder a ello.

4.2. En vista de lo expuesto en precedencia, la presente Sala de Revisión encuentra que la acción de tutela instaurada por el señor Carlos Enrique Areiza Arango contra el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Itagüí - EPAMSCAS Itagüí y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC, resulta claramente improcedente al verificar incumplidos los requisitos de subsidiariedad e inmediatez y, ante la inexistencia de un perjuicio irremediable como presupuesto necesario para que dicha acción proceda como mecanismo transitorio. De esta forma y así como se indicó páginas atrás, esta Sala de Revisión no procederá a analizar el segundo problema jurídico planteado.

4.3. Por consiguiente, esta Sala de Revisión revocará la sentencia del 27 de febrero de 2014 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia -Sala Segunda de Oralidad, que revocó el fallo del 15 de enero de 2014 dictado por el Juzgado Treinta Administrativo de Oralidad del Circuito de Medellín, el cual concedió el amparo solicitado dentro de la acción de tutela promovida por Carlos Enrique Areiza Arango contra el Establecimiento Penitenciario y

Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Itagüí -EPAMSCAS Itagüí y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC, toda vez que en ambos fallos se emitieron pronunciamientos de fondo, sin tener en cuenta la improcedencia de la acción de tutela en el caso concreto.

4.4. Adicionalmente, en vista de que se observaron algunas presuntas irregularidades presentadas durante el trámite del proceso de la acción de tutela objeto de estudio, la Sala de Revisión compulsará copias, por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, del expediente T-4.593.846, incluida esta providencia, con destino a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, para que, en el ámbito de su competencia, realice las acciones que encuentre pertinentes.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- REVOCAR el fallo del 27 de febrero de 2014 proferido por el Tribunal Administrativo de Antioquia -Sala Segunda de Oralidad, que revocó la sentencia del 15 de enero de 2014 dictada por el Juzgado Treinta Administrativo de Oralidad del Circuito de Medellín, la cual concedió el amparo solicitado dentro de la acción de tutela incoada por Carlos Enrique Areiza Arango contra el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Itagüí -EPAMSCAS Itagüí y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC.

Segundo.- En su lugar, se dispone DECLARAR IMPROCEDENTE la acción de tutela instaurada por Carlos Enrique Areiza Arango contra el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Itagüí -EPAMSCAS Itagüí y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC, por las razones expuestas en la presente providencia.

Tercero.- COMPULSAR COPIAS, por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, del expediente T-4.593.846, incluida esta sentencia, con destino a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, para que, en el ámbito de su

competencia, realice las acciones que encuentre pertinentes.

Cuarto.- Por Secretaría General, LIBRÉSE la comunicación a que alude el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Magistrada (e)

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

ANDRÉS MUTIS VANEGAS

Secretario General (e)

[1] El demandante narra que su conducta se debió a la necesidad de recuperar rápidamente un reloj de su propiedad de “incalculable valor sentimental y económico”, el cual se le había caído al otro lado de la ventana y que podría perderlo en vista de la presencia de otros reclusos y visitantes en un día domingo de visitas.

[2] “Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario. (...) ARTICULO 121 CLASIFICACION DE FALTAS. Las faltas se clasifican en leves y graves. (...) Son faltas graves las siguientes: (...) 22. Hacer uso, dañar con dolo o disponer abusivamente de los bienes de la institución. (...) 29. El incumplimiento grave al régimen interno y a las medidas de seguridad de los centros de reclusión.”

[3] “Por el cual se expide el Reglamento General al cual se sujetarán los reglamentos internos de los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios.”

[4] “Reglamento del régimen disciplinario aplicable al personal de internos de los establecimientos de reclusión”.

[5] Folios 52 al 54 cuaderno principal.

[6] Folios 57 y 58 ibídem.

[7] Folio 56 ib.

[8] Folios 26 al 28 ib.

[9] Folio 59 ib.

[10] Folios 34 a 37 ib.

[11] Folios 62 y 63 ib.

[12] Folio 67 ib.

[13] Folio 45 ib.

[14] Folios 32 y 33 ib.

[15] Folio 38 ib.

[16] Folios 39 y 40 ib.

[17] Folios 43 y 44 ib.

[18] Folio 61 ib.

[20] Folios 78 al 80 ib.

[21] Folios 82 y 83 ib.

[22] Folios 96 al 106 ib.

[23] Folios 148 al 150 ib.

[24] “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”

[25] “Por el cual se expide el Código de Procedimiento Civil. (...) ARTÍCULO 330. Modificado por el art. 33, Ley 794 de 2003. Notificación por conducta concluyente. Cuando una parte o un tercero manifieste que conoce determinada providencia o la menciona en escrito que lleve su firma, o verbalmente durante una audiencia o diligencia, si queda constancia en el acta, se considerará notificada personalmente de dicha providencia en la fecha de presentación del escrito o de la audiencia o diligencia. Cuando una parte retire el expediente de la secretaría en los casos autorizados por la ley, se entenderá notificada desde el vencimiento del término para su devolución, de todas las providencias que aparezcan en aquél y que por cualquier motivo no le hayan sido notificadas.”

[26] Folios 155 al 169 ib.

[27] Folio 14 cuaderno Corte.

[28] Despacho judicial que conoció la acción de tutela en sede de primera instancia.

[29] Para tal efecto, anexó el oficio N° 393 del 12 de noviembre de 2014, visible a folios 18 y 19 cuaderno Corte.

[30] Folio 26 ib.

[31] Visible a folios 34 al 36 cuaderno Corte.

[32] Ver sentencias T-1085 de 2003, T-806 de 2004, T-397 de 2008, T-629 de 2009, T-338 de 2010, entre otras.

[33] Cfr. entre otras, T-742 de 2002 y T-441 de 2003.

[34] Cfr. SU-622 de 2001.

[35] Fallo T-192 de 2009.

[36] Providencia T-1316 de 2001.

[37] Sentencias T-514 de 2003, T-435 de 2005 y T-368 de 2008.

[38] En fallo T-629 de 2008, esta Corte al referirse a la improcedencia general de la acción de tutela como mecanismo para controvertir los actos administrativos, sostuvo que “[c]iertamente, el interés que tiene la Corte en preservar el carácter subsidiario y residual de la tutela radica fundamentalmente en el respeto o independencia que tienen las diferentes jurisdicciones y la competencia exclusiva que éstas mismas tienen para resolver los conflictos propios de sus materias, en un claro afán de evitar la paulatina desarticulación de sus organismos y de asegurar el principio de seguridad jurídica”.

[39] Respecto a la procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos, la Corte en la sentencia T-1231 de 2008 señaló: “Cuando se trata de solicitudes de amparo relacionadas con actos administrativos, esta Corporación ha precisado la impertinencia de la acción del amparo constitucional. Ello porque la vía para impugnar dichos actos es la contencioso administrativa y dado el carácter subsidiario de la tutela ésta resultaría improcedente, excepto como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.

[40] Decreto 2591 de 1991, artículo 7º.

[41] Ibídem, artículo 8º.

[42] Ver sentencias, T-743 de 2002, T-143 de 2003, T-961 de 2004, T-193 de 2007, T-629 de 2009, T-191 de 2010, T-451 de 2010, entre otras.

[43] Ley 1437 de 2011. “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. (...) Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. (...)”.

[44] Ibídem. “Artículo 230. Contenido y alcance de las medidas cautelares. Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el

Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas: (...) 3. Suspende provisionalmente los efectos de un acto administrativo. (...)"