



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR
Valledupar, diez (10) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)

REF.: Acción de Tutela –Impugnación Sentencia
Demandante: ERICK JAMES ARÉVALO MORALES
Demandado: Establecimiento Penitenciario y Carcelario del Alta y Mediana Seguridad de Valledupar
Radicación: 20-001-33-33-002-2019-00223-01

Magistrado Ponente: CARLOS ALFONSO GUECHÁ MEDINA

I. ASUNTO

Resuelve la Sala la impugnación interpuesta por el accionante contra el fallo proferido el 30 de julio de 2019, por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Valledupar, por medio del cual se niega el amparo de los derechos solicitados.

II. ANTECEDENTES

2.1.- HECHOS.

El accionante manifiesta que mediante Resolución No. 1956 de 17 de noviembre la Dirección del EPAMSCADVAL, resolvió sancionarlo disciplinariamente.

Explica que estando en la torre #9 que es una torre de mínima confianza, puso en conocimiento su problema de seguridad, aún así decidieron sacarlo de ésta y ubicarlo en la torre #4 que es una torre de alta seguridad, donde fue agredido cuando apenas iba a ingresar, por lo que fue llevado al área adyacente por 15 días.

Que luego lo fueron a meter en la torre #3 pero no lo aceptaron y más bien le dijeron al pabellonero (sic) que si lo metían lo mataban, por lo que fue regresado nuevamente al área adyacente.

Aduce que después lo metieron a la torre #1 donde solo duró un mes, siendo todos estos movimientos hechos sin su solicitud, lo cual considera ilegal, pero la Dirección solo dice que quedó sin celda por su propia cuenta y por ello fue sancionado con nueve visitas.

Señala que presentó un escrito en el que solicita al Director del Establecimiento, no lo saque de su celda de seguridad para meterlo en las otras torres, pero aún no le brinda la seguridad.

Considera que se debe abrir una investigación de los hechos que pasan al interior del penal, sin que sea necesario esperar a que un interno tenga que ser apuñalado o severamente golpeado para que se le brinde seguridad.

Comenta que lleva más o menos 11 años de estar privado de la libertad y ahora que está que sale a libertad quiere conservar su vida.

2.2.- PRETENSIONES.

Solicita que se revoque la decisión emitida por parte de la entidad accionada, contenida en la Resolución disciplinaria NRS 0798 de 24 de mayo de 2019, por violación a sus derechos fundamentales a la vida y a la integridad física.

III.- PROVIDENCIA IMPUGNADA

El Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Valledupar, mediante fallo del 30 de julio de 2019, negó el amparo de los derechos fundamentales pretendidos por el accionante, bajo el argumento de que la facultad de sancionar la conducta reprochable de los internos está fuera de la órbita de las atribuciones dadas al juez constitucional, en vista que, estos cuentan con un régimen disciplinario interno el cual es adelantado por la oficina de investigaciones internas del penal, la cual busca consagrar claramente el camino a seguir en caso de cometer una falla que viole el régimen de comportamiento establecido para los internos. En suma, de las pruebas allegadas y del estudio detallado observa que la etapa probatoria dentro del proceso disciplinario adelantado en contra del recluso ha culminado, y por ello no es dable evocar términos y etapas procesales ya surtidas. Máxime cuando el mismo no interpuso los recursos procedentes contra la resolución que profirió la sanción sino que acude directamente al juez constitucional.

Precisa que el proceso disciplinario adelantado en contra del señor ERICK JAMES ARÉVALO MORALES, se llevó a cabo en aplicación al régimen interno del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Valledupar, y resalta que el actor, ya había sido sancionado con anterioridad por su conducta reprochable.

Advierte que la competencia para adelantar los procesos disciplinarios en contra de los reclusos esta en cabeza del Director de cada Establecimiento Penitenciario y del Consejo de Disciplina, por tanto, no le asiste razón al actor a lo pretendido en sede de tutela, como quiera que las actuaciones fueron surtidas conforme al régimen interno del penal y reglamento general del INPEC.

De otro lado, sostiene que lo que pretende el acto en sede de tutela, es que se declare la nulidad de la Resolución No. 0798 de 24 de mayo de 2019, por medio de la cual se impuso como sanción la suspensión de ocho (8) visitas sucesivas, lo cual es improcedente, como quiera que existe otro medio judicial para discutir la legalidad del acto administrativo que se persigue.

Concluye, manifestando que al momento de la interposición de la acción de tutela el recluso tiene a su disposición acciones judiciales en la jurisdicción contencioso administrativa, que son idóneas y eficaces, para desvirtuar la legalidad del acto administrativo y en efecto restablece el derecho que se advierte vulnerado. Ello, con más razón, cuando no se observan en el presente caso los elementos que caracterizan un perjuicio irremediable que habilite la acción de tutela como mecanismo transitorio de amparo.

IV. IMPUGNACIÓN

El accionante impugnó el fallo de primera instancia, según se evidencia del folio 52 del presente expediente, donde al recibir el oficio GJ 205 de 31 de julio de 2019, que lo notifica de la providencia, escribió: "impugno", es menester aclarar que en

lo referente a las acciones de tutela no es necesario sustentar la impugnación, solo se requiere manifestar el deseo de hacerlo como en el asunto *sub judice*.

V.- CONSIDERACIONES

Por disposición del artículo 86 de la Constitución Política, artículos 31 y 32 del Decreto 2591 de 1991, esta Corporación tiene competencia para conocer en segunda instancia de la impugnación interpuesta contra los fallos de tutela proferidos por los jueces administrativos de esta sección del País.

El artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, consagra en el inciso segundo: "El Juez que conozca de la impugnación, estudiará el contenido de la misma cotejándola con el acervo probatorio y con el fallo (...) si a su juicio el fallo carece de fundamento procederá a revocarlo de inmediato. Si se encuentra el fallo ajustado a derecho lo confirmará...".

La acción de tutela constituye un mecanismo constitucional de carácter residual y subsidiario creado por la Constitución Política de 1991, con el fin de obtener del juez constitucional la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos se encuentren amenazados o vulnerados por la acción u omisión de una autoridad pública, o de un particular investido de funciones públicas autorizado por la Constitución o la ley.

En el presente asunto corresponde establecer si al señor ERICK JAMES ARÉVALO MORALES, le ha sido vulnerado su derecho fundamental al debido proceso, por parte de la entidad accionada al sancionarlo disciplinariamente a través de la Resolución No. 0798 de 24 de mayo de 2019.

5.1. Derecho al debido proceso de las personas privadas de la libertad en el marco de los procesos disciplinarios penitenciarios.

La Corte se ha pronunciado con anterioridad sobre los principios que explican la existencia de un régimen disciplinario en los establecimientos carcelarios. Al respecto, ha señalado lo siguiente:

"Los motivos que asisten al legislador para expedir un régimen disciplinario aplicable a los internos en establecimientos penitenciarios y carcelarios no son otros que los de permitir el cumplimiento de la finalidad buscada por la pena impuesta en un ambiente de respeto y consideración por el otro, sea condenado o sea guardián. 'El orden penitenciario se enmarca dentro del criterio de la resocialización, y para ello es necesaria, la disciplina, entendida como la orientación reglada hacia un fin racional, a través de medios que garanticen la realización ética de la persona. La disciplina, pues, no es fin en sí mismo, sino una vía necesaria para la convivencia humana elevada a los más altos grados de civilización. Ella no anula la libertad, sino que la encauza hacia la perfectibilidad racional. Se trata entonces, de un proceso de formación del carácter, que tiende a la expresión humanista y humanitaria en sentido armónico'¹

Un régimen disciplinario así entendido no atenta contra los derechos de los internos. Puede imponer ciertas restricciones y ajustar algunos comportamientos, pero responde a las exigencias de la vida de la colectividad carcelaria y propende por el mantenimiento de un ambiente

¹ Sentencia C-394 de 1995. M.P. Dr. Vladimiro Naranjo.

sano, higiénico, seguro y organizado”².

Derivado de estos objetivos, la Corte concluyó que “establecer ciertas pautas, más o menos severas, de comportamiento” [haciendo referencia a la consagración de faltas leves y graves] y determinar las respectivas sanciones, en caso de incumplimiento, son acciones con las que se busca “preservar el orden en la institución y la convivencia armoniosa”³ y en últimas, garantizar las condiciones requeridas para el cumplimiento de los fines de las penas impuestas en el proceso penal.

El artículo 134 del Código Penitenciario y Carcelario se titula “debido proceso” y describe las diferentes etapas y actuaciones dentro del proceso disciplinario carcelario y algunas facultades conferidas a los investigados. Se transcribe a continuación:

“Corresponde al director del establecimiento recibir el informe de la presunta falta cometida por el interno. El director lo pasará al subdirector si lo hubiere o caso contrario, lo asumirá directamente para la verificación de la falta denunciada, debiéndose oír en declaración de descargos al interno acusado. Por decisión del instructor o a solicitud del presunto infractor se practicarán las pruebas pertinentes.

El instructor devolverá en el término de dos días el instructivo al director si se trata de falta leve de cuatro si es falta grave, con el concepto de la calificación de la falta cometida. Si hubiere pruebas que practicar estos términos se ampliarán en tres días. Una vez recibido por el director, éste decidirá en el mismo día si es de su competencia aplicar la sanción por tratarse de falta leve o si debe convocar al Consejo de Disciplina para el efecto, cuando la falta revista el carácter de grave.

En caso que sea el director quien debe asumir directamente la investigación dispondrá del mismo tiempo consagrado en el inciso anterior para tomar la decisión”. (Subrayado fuera del texto original).

Respecto del contenido del derecho al debido proceso en los procesos disciplinarios carcelarios, la Corte sostuvo lo siguiente, al revisar y declarar la exequibilidad del inciso 2 del artículo 135 del Código Penitenciario y Carcelario, referente a la posibilidad de presentar recurso de reposición contra la decisión sancionadora:

“Es menester recalcar que el debido proceso es una garantía que no se agota o se identifica exclusivamente con las formas o los ritos. Detrás de los elementos de técnica jurídica hay una justificación material que busca otorgar adecuados mecanismos de conocimiento y defensa a quienes intervienen en un proceso.

El proceso disciplinario establecido en el Código Penitenciario, busca consagrar claramente el camino a seguir en caso de cometer una falla que viole el régimen de comportamiento establecido para los internos. Se trata de una metodología que se aplica sin distinciones, a la totalidad de la población carcelaria preservando así el principio de igualdad propio de las investigaciones disciplinarias y estableciendo una serie de garantías que no se agotan en el texto del artículo 135 demandado, pues consagra otros principios relacionados con la debida investigación de los

² Sentencia C-184 de 1998. M.P. Dr. Carlos Gaviria.

³ *Ibidem*.

hechos, la fundamentación de las sanciones y la posibilidad de revocar o suspender provisionalmente los castigos impuestos que tienen como único propósito proteger a los internos y asegurarles un proceso justo y legal”⁴.

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

La jurisprudencia de la Corte Constitucional 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 existiendo, no resulte oportuno o se requiera acudir al amparo como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable⁵.

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 efecto⁶, pues el amparo no puede desplazar los mecanismos específicos previstos en la correspondiente regulación común⁷.

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.”⁸*

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.

En relación a la procedencia excepcional de la acción de tutela cuando se está frente a un perjuicio irremediable, la 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*

⁴ Sentencia C-184 de 1998. M.P. Dr. Carlos Gaviria.

⁵ Ver sentencias T-1085 de 2003, T-806 de 2004, T-397 de 2008, T-629 de 2009, T-338 de 2010, entre otras.

⁶ T-742 de 2002 y T-441 de 2003.

⁷ SU-622 de 2001.

⁸ Fallo T-192 de 2009.

*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.*⁹

Ahora bien, la jurisprudencia también 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 administrativos¹⁰. Para controvertir la legalidad de ellos está prevista la acción idónea en la jurisdicción administrativa¹¹, con la cual se puede solicitar desde la demanda, como medida cautelar, la suspensión de los efectos del acto.

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 administrativo¹² u ordenar que el mismo no se ejecute, mientras se surte el proceso respectivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

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 administración¹³, 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 derecho¹⁴, que puede acompañarse de la solicitud de suspensión provisional de los efectos del acto cuestionado¹⁵.

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.

⁹ Providencia T-1316 de 2001.

¹⁰ Sentencias T-514 de 2003, T-435 de 2005 y T-368 de 2008.

¹¹ En fallo T-629 de 2008, la Corte al referirse a la improcedencia general de la acción de tutela como mecanismo para controvertir los actos administrativos, sostuvo que *"[ciertamente, 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"*.

¹² Decreto 2591 de 1991, artículo 7º.

¹³ 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.

¹⁴ 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. (...)"*.

¹⁵ *Ibidem. "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. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo. (...)"*.

5.3. Caso concreto.

De conformidad con lo anotado en precedencia, en primer lugar, se determinará si resulta procedente la acción de tutela instaurada por el señor ERICK JAMES ARÉVALO MORALES, contra el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Valledupar, para lo cual la Sala verificará el cumplimiento de los requisitos exigidos.

En cuanto al presupuesto de subsidiariedad, recuérdese que en la solicitud de amparo en esencia se pretende *“revocar o dejar sin efectos la sanción disciplinaria impuesta”* mediante un acto administrativo, la Resolución N° 0798 del 24 de mayo de 2019, frente al cual el accionante no acredita haber interpuesto los recursos procedentes contra esta, lo que denota en primera medida la improcedencia de la acción constitucional.

No obstante, se precisa que además el demandante contaba con los mecanismos ordinarios de defensa judicial de sus derechos, como lo es el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, acompañado con la posibilidad de solicitar la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de la referida Resolución sancionatoria. Sin embargo, 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 ARÉVALO MORALES, es pertinente aclarar que la solicitud de amparo tampoco es el mecanismo idóneo y eficaz para lograr sus propósitos, sino el ya mencionado proceso administrativo toda vez que mediante él 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, pues debe recalcar que no le está dado al Juez Constitucional invadir la competencia de las Autoridades administrativas y Judiciales competentes, pues la legalidad de tal decisión debe ser objeto de pronunciamiento por aquellos a quienes corresponde.

Por los motivos expuestos y en la medida en que no están dados los presupuestos para que la acción de tutela sea procedente para casos como el que ahora se estudia, se confirmará la sentencia impugnada que negó el amparo deprecado.

Por lo expuesto, la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo del Cesar administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR el fallo de tutela de fecha 30 de julio de 2019, proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Valledupar, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, remítase el expediente a la Corte Constitucional, para su eventual revisión.

TERCERO: Cópiese, notifíquese a las partes o intervinientes por el medio más expedito y eficaz, personalmente, vía fax o por telegrama, y envíese copia de esta decisión al Juzgado de origen. Cúmplase.

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha, según Acta No. 082.


DORIS PINZÓN AMADO
Magistrada


CARLOS ALFONSO GUECHÁ MEDINA
Magistrado


JOSÉ ANTONIO APONTE OLIVELLA
Magistrado