

Sentencia T-338/10

ACCION DE TUTELA CONTRA EL INCODER

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS-Reiteración de jurisprudencia

Al existir los mecanismos de defensa judicial idóneos para controvertir actos administrativos de carácter particular y concreto, la acción de tutela – en principio – se torna improcedente. Por lo mismo, y debido a la posibilidad de solicitar la suspensión provisional del acto, el análisis que el juez de tutela debe hacer ante la posible ocurrencia del perjuicio irremediable se torna más estricto que frente a las transgresiones a derechos fundamentales que se producen mediante providencias judiciales. Finalmente, si la persona ha dejado caducar el término para acudir a los mecanismos de defensa judicial ordinarios, la acción de tutela se torna improcedente, pues no puede servir como un mecanismo para revivir etapas procesales o acciones que no fueron ejercidas por negligencia de la parte interesada. Como quiera que la acción de tutela no es un mecanismo para revivir los términos que han caducado, ya sea por liberalidad o por negligencia de la parte interesada, la Sala Tercera de Revisión revocará las sentencias que denegaron el amparo y en su lugar las declarará improcedentes. A su vez, confirmará, por las razones expuestas, aquellas que resolvieron procesalmente inviables las acciones de tutela instauradas. Respecto al expediente T-2.520.169, toda vez que no se observa actuación u omisión alguna por parte del INCODER que transgreda los derechos del accionante, que la entidad demandada indicó que tendrá en cuenta al gestor del amparo en futuros procesos de adjudicación y que este último dejó caducar los mecanismos ordinarios de defensa judicial que tenía a su alcance, la Sala revocará la sentencia que denegó el amparo y en su lugar la declarará improcedente.

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO E INMUTABILIDAD DE ACTOS ADMINISTRATIVOS Y REVOCATORIA DIRECTA

Referencia: expedientes T- 2.520.156, T-2.520.157, T-2.520.159, T-2.520.169, T-2.520.174, T-2.520.185, T-2.520.186, T-2.520.187 y T-2.520.196.

Acción de Tutela interpuesta por separado por José Domingo Requiniva y María Esther Cano, José Omar Rojas y María Irma Cedeño Urrea, Ramón Humberto Encinosa, Luís Fernando Valencia y Leyvi Castañeda Arias, Finey Montoya Acero y Judith Cubillos Peñuela, Narciso

Parra Gil y Gladys Cortes Ángel, Luis Alfredo Zapata Torres y Aminta Cárdenas de Vanegas, José Carmelo Garavito Santos y María Lilia Camelo, y José Humberto Gaitán y Avifait Tigreros Bejarano, contra el INCODER – Oficina de Enlace Territorial No. 8.

Magistrado Ponente:

Dr. JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Bogotá, D.C., once (11) de mayo de dos mil diez (2010)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO, JORGE IVÁN PALACIO PALACIO y JUAN CARLOS HENAO PÉREZ, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

dentro del trámite de revisión de los fallos dictados por las autoridades judiciales de instancia la siguiente manera:

Número del expediente

Primera instancia

Segunda instancia

T-2.520.156

Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Villavicencio, el trece (13) de octubre de dos mil nueve (2009).

Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, el dieciocho (18) de noviembre de dos mil nueve (2009).

T-2.520.157

Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, el dieciocho (18) de noviembre de dos mil nueve (2009).

T-2.520.159

Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Villavicencio, el veintidós (22) de octubre de dos mil nueve (2009).

Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, el trece (13) de noviembre de dos mil nueve (2009).

T-2.520.169

Juzgado Promiscuo del Circuito de Puerto López, el veintiocho (28) de septiembre de dos mil nueve (2009).

Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, el doce (12) de noviembre de dos mil nueve (2009).

T-2.520.174

Juzgado Tercero Penal del Circuito de Villavicencio, el nueve (9) de octubre de dos mil nueve (2009).

Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, el trece (13) de noviembre de dos mil nueve (2009).

T-2.520.185

Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Villavicencio, el trece (13) de octubre de dos mil nueve (2009).

Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, el trece (13) de noviembre de dos mil nueve (2009).

T-2.520.186

Juzgado Segundo Penal del Circuito de Villavicencio, el nueve (9) de octubre de dos mil nueve (2009).

Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, el veinticinco

(25) de noviembre de dos mil nueve (2009).

T-2.520.187

Juzgado Tercero Penal del Circuito de Villavicencio, el siete (7) de octubre de dos mil nueve (2009).

Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, el veinticinco (25) de noviembre de dos mil nueve (2009)

T-2.520.196

Juzgado Primero Penal del Circuito de Villavicencio, el ocho (8) de octubre de dos mil nueve (2009).

Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, el trece (13) de noviembre de dos mil nueve (2009).

I. ANTECEDENTES

Aclaración metodológica

Como quiera que en ocho de los nueve expedientes, los gestores del amparo utilizaron un formato para exponer los hechos que sustentan sus demandas, al igual que las razones jurídicas que esperan favorezcan sus pretensiones, la Sala hará una sola exposición al respecto, diferenciando posteriormente algunos elementos particulares de cada caso. En cuanto a la acción de tutela que no fue presentada siguiendo el mencionado formato, los hechos de ésta se expondrán por aparte. Este caso, se encuentra en el expediente T-2.520.169.

De igual modo, debido a que el INCODER también ejerció su derecho de defensa en cada caso mediante un formato, la Sala indicará los puntos centrales que esta entidad planteó para contestar las demandas de los accionantes. Ahora bien, esta entidad, en los mencionados formatos, sólo modificó información relativa a puntajes asignados a cada uno de los accionantes, por lo que éstos serán desarrollados de forma diferenciada.

Finalmente, debido a que la mayoría de los medios probatorios aportados al proceso por las

partes se repiten, en el acápite que los desarrolla se efectúan dos grandes grupos. El primero, analiza aquellas pruebas particulares de cada caso, mientras que en el segundo se indican cuáles son aplicables para todos los casos bajo estudio.

A continuación, antes de exponer los hechos de los casos bajo estudio, se ordena en una tabla el nombre de los accionantes y la fecha de instauración de la acción de tutela.

Número del expediente

Nombre de los accionantes

Fecha de instauración de la acción de tutela

T-2.520.156

José Domingo Requiniva Riveros y María Esther Cano

Veinticinco (25) de septiembre de dos mil nueve (2009) (Cuad. 1, folio 19)

T-2.520.157

José Omar Rojas y María Irma Cedeño Urrea

Veintinueve (29) de septiembre de dos mil nueve (2009) (Cuad. 1, folio 25)

T-2.520.159

Ramón Humberto Encinosa

Cinco (5) de octubre de dos mil nueve (2009) (Cuad. 1, folio 31)

T-2.520.169

Luis Fernando Valencia y la señora Leyvi Castañeda

Quince (15) de septiembre de dos mil nueve (2009) (Cuad. 1, folio 49)

T- 2.520.174

Finery Montoya Acero y Judith Cubillos Peñuela

Veinticinco (25) de septiembre de dos mil nueve (2009) (Cuad. 1, folio 15).

T-2.520.185

Narciso Parra y Gladys Gil

veintitrés (23) de septiembre de dos mil nueve (2009) (Cuad. 1, folio 14)

T-2.520.186

Luis Alfredo Zapata Torres y Aminta Cárdenas de Vanegas

T-2.520.187

José Carmelo Garavito Santos y María Lilia Camelo

Veintitrés (23) de septiembre de dos mil nueve (2009) (Cuad. 1, folio 12)

T-2.520.196

José Humberto Gaitán y Avifait Tigreros Bejarano

Veinticinco (25) de septiembre de dos mil nueve (2009) (Cuad. 1, folio 18)

1.Hechos

1.1 Expedientes T-2.520.156, T-2.520.157, T-2.520.159, T- 2.520.174, T-2.520.185, T-2.520.186, T-2.520.187 y T-2.520.196.

Los hechos relatados por los demandantes en las acciones de tutela, donde invocaron la transgresión de los derechos fundamentales al debido proceso, derecho “a la defensa”, igualdad y al trabajo, se resumen así1:

1. Relataron que el siete (7) de octubre de dos mil cinco (2005), mediante Resolución No.

0269, la Oficina de enlace Territorial No 8 del INCODER, les adjudicó -junto a otras familias- un predio denominado Las Leonas, con una extensión superior a las tres mil ochocientas hectáreas. En dicho trámite, fueron calificados con puntajes suficientes para ser sujetos de reforma agraria. Por lo antedicho, procedieron a tomar “(...) posesión, con ánimo de señores y dueños” (Cuad. 1, folio 2).

2. Posteriormente, “haciendo uso indebido del artículo 69 del Código Contencioso Administrativo (...)” (Cuad. 1, folio 2), la Oficina de enlace Territorial, expidió la Resolución 0938 del veintinueve (29) de noviembre de dos mil seis (2006), mediante la cual revocó la Resolución No. 0269 de dos mil cinco (2005). Jurídicamente sustentó tal actuación bajo la figura de la revocatoria directa e indicó que se observaba la “(...) existencia de algunas omisiones e inconsistencias, con los informes previos del DAS y algunos oficios de la Procuradora Ambiental (...), porque al parecer algunos [de los adjudicatarios] “ carecen de tradición campesina, [y o] no se encuentran en condiciones de pobreza y marginalidad ” (Cuad. 1, folio 2). Enfatizaron que el INCODER apuntó, en el artículo 3º de la Resolución 0938 de dos mil seis (2006), que contra la misma no procedía ningún recurso por vía gubernativa, por lo que consideran se transgredió su derecho de defensa.

3. A pesar de todo, no hubo desalojo y ellos continuaron gozando de los bienes y efectuando mejoras, como construcción de viviendas y cultivo de árboles y frutales. Por lo que desde hace más de cuatro años “(...) han desarrollado procesos productivos (...) y cancelado impuestos por concepto del predial (...)” (Cuad. 1, folio 6).

4. A su parecer, se les transgrede el derecho al debido proceso, pues a pesar de que se notificó el inicio del trámite de la Revocatoria, no se les permitió intervenir en el proceso ni conocer los “(...) informes previos del DAS y oficios de la Procuradora Ambiental (...)” (Cuad. 1, folio 7) para aportar pruebas de sus condiciones particulares, incumpléndose así lo establecido en los artículo 28 y 74 del CCA. De igual modo, a su parecer, se transgredió este derecho por cuanto el INCODER “(...) no concedió los recursos por la vía gubernativa, pues al parecer era un acto administrativo de carácter general (...)” (Cuad. 1, folio 4). Por lo anterior se violó, de paso, el derecho de defensa.

5. Adujeron que se hallaban ante el acaecimiento de un perjuicio irremediable, toda vez que “(...) la parcela que ocupa el adjudicatario ha sido o será objeto de readjudicación (...)” (cuad.

1, folio 5). Apuntaron también que recibieron un subsidio de tierras, previsto en la Ley 160 de 1994, que “(...) no es incompatible con otra clase de subsidios que ha (sic) favor de los campesinos de escasos recursos se establezcan (...)” (Cuad. 1, folio 7).

6. Expusieron que a algunas de las personas que habían sido beneficiarias de los predios adjudicados con la resolución 0269 de dos mil cinco (2005) y que posteriormente fue revocada mediante la Resolución 0938 de 2006, les fueron adjudicados de nuevo sus parcelas, por lo que en su parecer a ellos se les transgredía el derecho a la igualdad.

7. Finalmente indicaron que existió una ceremonia de entrega del predio donde intervino el Presidente de la República Álvaro Uribe Vélez y “(...) habló de que esta ceremonia era el fiel ejemplo de que su gobierno tenía como propósito de (sic) ayudar a la población campesina más necesitada y mas (sic) vulnerada” (Cuad. 1, folio 6)

1.1.2 T- 2.520.156 manifestaron que les correspondió la parcela 40.

1.1.3 T-2.520.157 señalaron que les correspondió la parcela 106.

1.1.5 T- 2.520.174 indicaron que les correspondió la parcela 39.

1.1.6 T-2.520.185 manifestaron que les correspondió la parcela 81.

1.1.7 T-2.520.186 apuntaron que les correspondió la parcela 98.

1.1.8 T-2.520.187 señalaron que les correspondió la parcela número 80.

1.1.9 T-2.520.196 adujeron que les correspondió la parcela 24.

1.2 Expediente T-2.520.169

El señor Luis Fernando Valencia y la señora Leyvi Castañeda instauraron acción de tutela el quince (15) de septiembre de dos mil nueve (2009) (Cuad. 1, folio 49) contra el INCODER.

1. Indicaron que fueron beneficiarios de la adjudicación de tierras efectuada mediante la Resolución 0269 del siete (7) de octubre de dos mil cinco (2005). Empero, “(...) pasados los días (...)” (Cuad. 1, folio 1), el INCODER no se pronunció al respecto.

2. Apuntaron que “(...) ante el silencio del INCODER muchas de las familias campesinas (...) decidieron ubicarse en el predio Las Leonas” (Cuad. 1, folio 1). Sin embargo, ellos no tomaron parte en esta acción y el señor Valencio tomó la “(...) decisión de [irse] a trabajar a la frontera con Venezuela (...)” (Cuad. 1, folio 75)

3. Enfatizó que “(...) cuando [volvió] ya habían hecho las respectivas adjudicaciones y fue cuando [se] enter[ó] que [lo] habían sacado de dicho programa (...)” (Cuad. 1, folio 75)

4. Señalaron que tras la revocatoria de la Resolución 0269 de dos mil cinco (2005), el INCODER sólo indicó que debían estar atentos a nuevas convocatorias.

5. Arguyó que el veintisiete (27) de julio de dos mil nueve (2009), envió una petición al INCODER “(...) donde solicitaba que [le] informaran por qué no había sido adjudicatario de una porción del predio Las Leonas y por qué otras personas que adelantaron el trámite al mismo tiempo (...) estaban en posesión de porciones del predio (...)[, a pesar de que su] puntaje ascendió a 94, muy por encima de otras personas que actualmente están explotando predios en la finca Las Leonas”. (Cuad. 1, folio 2). Por esta razón, a su parecer, su nombre y el de su familia debía tenerse en cuenta como sujetos de reforma agraria.

6. A su parecer, como quiera que personas con menores puntajes están ocupando parcelas en la finca las Leonas, se le está transgrediendo su derecho fundamental a la igualdad. En este sentido, reiteró que al no haber recibido predio alguno se vio obligado a desplazarse al municipio de Puerto Carreño, “(...) para buscar allí los medios de subsistencia que [le] permitieran sostener dignamente a [su] familia, sacrificando la posibilidad de tenerlos cerca (...)” (Cuad. 1, folio 3)

2. Solicitudes de tutela.

2.1 Expedientes T-2.520.156, T-2.520.157, T-2.520.159, T- 2.520.174, T-2.520.185, T-2.520.186, T-2.520.187 y T-2.520.196

Con fundamento en los mencionados hechos, los gestores del amparo solicitan al juez de tutela que ordene la revocatoria de la Resolución 0938 de dos mil seis (2006) expedida por el INCODER, o, en su lugar, que disponga su suspensión hasta que el Juez Contencioso Administrativo se pronuncie al respecto. En todo caso, solicitan se ordene que “(...) vuelvan

las cosas a su estado inicial cuando se profirió la resolución No 0269 de 2005” (Cuad. 1, folio 8). Y finalmente, piden se ordene la suspensión de la adjudicación a los nuevos beneficiarios.

2.2 Expediente T-2.520.169

En este caso, los accionantes solicitaron al juez de tutela que ordenara “(...) al INCODER adelantar todas las gestiones y trámites que sean necesarios en orden a que [les] sea adjudicada tierra en las mismas o similares condiciones y términos en que [les] fuera adjudicado parte del predio Las Leonas” (Cuad. 1, folio 4).

3. Intervención de la entidad demandada

Nota preliminar. Como quiera que el INCODER contestó - como se ha anotado- todos los casos con el mismo formato, a continuación se exponen los principales argumentos dados por la entidad, inclusive para el expediente T-2.520.169. Sin embargo, al final se exponen algunos elementos particulares de cada caso.

3.1.1 El director Territorial del INCODER, actuando dentro del tiempo conferido por la autoridad judicial de primera instancia, intervino dentro del proceso para oponerse a las pretensiones de los accionantes. Indicó que es cierto que el instituto adjudicó en común y proindiviso, a título de venta, un predio mediante la Resolución 0269 de 2005. Además, se otorgó un subsidio integral. Sin embargo tras constatarse irregularidades, entre las que se evidenciaba que beneficiarios de la adjudicación no eran sujetos de reforma agraria, iniciaron la revocatoria de la Resolución. En este sentido, indicó que obró conforme a las normas que le permiten revocar directamente el acto, como por ejemplo los artículos 69 y 73 del CCA, así como en las sentencias de la Corte Constitucional, entre ellas la C-742 de 1999 y la C- 672 de 2001.

En este orden de ideas, señaló que es cierto que en la Resolución 0938 de 2006 se expuso que no procedía recurso alguno, pues, de conformidad con el artículo 72 del CCA, la revocatoria directa no revive la vía gubernativa surtida o agotada. Así las cosas, enfatizó que la revocatoria directa era necesaria para proteger el interés público y social, tal como le corresponde.

3.1.2 A su parecer, no se transgredieron los derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa, pues se informó a las personas vinculadas a la determinación y ellos “(...) se manifestaron mediante comunicación de fecha 20 de Noviembre de 2006” (Cuad. 1, folio 29). Adicionalmente, “considerando que la notificación sólo fue suscrita por algunos, la administración procedió a surtir la diligencia por medio de edicto fijado entre el 21 de diciembre de 2006 y el 17 de enero de 2007” (Cuad. 1, folio 29).

3.1.3 Enfatizó que el fundamento para revocar la Resolución 0269 de 2005, mediante Resolución 0938 de 2006, fue que “(...) el Comité de Selección de Adjudicatarios (...) no cumplió con la integración del mismo, la competencia y con las funciones asignadas conforme lo dispuesto en el artículo 5º del Acuerdo 05 de 1996” (Cuad. 1, folio 25). Entre las funciones de este comité que no fueron realizadas, se encuentra la indagación sobre las calidades de cada uno de los futuros adjudicatarios, para saber si son o no sujetos de reforma agraria.

3.1.4 A lo anterior se sumó la existencia de un informe previo del DAS, donde se estableció que gran número de los beneficiarios omitieron información sobre su patrimonio. Así mismo, la Procuraduría 14 Judicial Ambiental y Agraria, mediante oficio del veintiocho (28) de febrero de dos mil seis (2006), señaló que “algunos de los seleccionados ” carecen de tradición campesina, no se encuentran en condiciones de pobreza y marginalidad ”” (Cuad. 1, folio 25).

3.1.5 Así las cosas, y dado que hubo vicios claros que contrariaron la Ley 160 de 1994, al igual que los mandatos de la Constitución, la revocatoria de la decisión era procedente y necesaria. Con ella, se buscó subsanar estas condiciones y adjudicar el predio a familias beneficiarias que reunieran realmente las calidades para ser sujetos de reforma agraria. Concatenado a lo anterior, reiteró que los accionantes omitieron información relacionada con su patrimonio, por lo que - conforme al artículo 25 de la Ley 160 de 1994 -, perdieron el derecho a ser beneficiarios. Toda vez que esta disposición establece que si se incurre “(...) en falsedades en el formulario de inscripción para el subsidio de tierras [se] obliga a los beneficiarios a restituir los subsidios otorgados” (Cuad. 1, folio 28).

3.1.6 De otro lado, adujo que los puntos que alegan los gestores del amparo como suficientes para configurarlos como sujetos de reforma agraria, corresponden realmente a una

precalificación realizada con antelación al Acta no. 1 del veintiséis (26) de agosto de dos mil cinco (2005) “(...) realizada por el Comité que no se conformó de acuerdo a la normatividad establecida y que no dejó constancia en la misma acta de la calificación de los aspirantes (...)” (Cuad. 1, folio 30). No obstante, según el Acta no. 2 del treinta (30) de octubre de dos mil seis (2006), “(...) que continuó el 31 de octubre de 2006 y finalizó el 6 de diciembre de 2006 (...)” (Cuad. 1, folio 30), efectuada tras la revocatoria de la Resolución 0269 de 2005, los gestores del amparo aún no cuentan con los puntos suficientes para ser beneficiarios de predios en la finca Las Leonas. Sin embargo, aquellos que no han sido beneficiarios de predios, serán tenidos en cuenta en futuros procesos.

3.1.7 Por otra parte, indicó que “(...) nunca fueron suscritas las actas de entrega por cuanto personas vinculadas con el círculo político de Puerto López fueron quienes impulsaron la ocupación de las parcelas” (Cuad. 1, folio 27). Este sentido, señaló que fue cierto que el “(...) señor Presidente realizó la socialización del acto administrativo (...)” (Cuad. 1, folio 30).

3.1.8 Finalmente, insistió que la acción de tutela no resulta procedente, pues además de existir los medios ordinarios de defensa, que para el caso resultan idóneos, los actores dejaron que la acción correspondiente caducara. Por lo demás, a su juicio, tampoco se evidencia el acaecimiento de un perjuicio irremediable, toda vez que los actores ocupan de forma irregular el predio.

3.2 Expediente T-2.520.156 : Señaló que una vez efectuado el procedimiento de calificación, “(...) quedaron como pendientes para futuros procesos. Los accionantes se encuentran en el puesto No. 573” (Cuad. 1, folio 30).

3.3 Expediente T-2.520.157: Manifestó que “(...) no obtuvieron una calificación por encontrarse pendientes de información (...). Los accionantes se encuentran en el puesto No. 576” (Cuad. 1, folio 37).

3.4 Expediente T-2.520.159: Apuntó que el accionante quedó “(...) en el puesto No. 565 (...)” (Cuad. 1, folio 43).

3.5 Expediente T-2.520.169: Arguyó que tras haberse realizado el procedimiento siguiendo los lineamientos legales, al señor Luis Hernando Valencia le correspondió una calificación de 90 y se encuentran en el puesto 409 para futuros procesos.

3.6 Expediente T-2.520.174: Indicó que una vez iniciado de nuevo el procedimiento para la adjudicación de los predios, el gestor del amparo quedó “(...) en el puesto 340 (sic)2” (Cuad. 1, folio 24).

3.7 Expediente T-2.520.185: Adujo que en el proceso de adjudicación, posterior a la revocatoria de la Resolución 269 de dos mil cinco (2005), a los accionantes les fue fijado “(...) el puesto No. 147.” (Cuad. 1, folio 25).

3.8 Expediente T-2.520.186: Manifestó que en el nuevo proceso de selección de los adjudicatarios, los demandantes quedaron en “(...) el puesto No. 353 (...)” (Cuad. 1, folio 35).

3.9 Expediente T-2.520.187: Señaló que una vez iniciado de nuevo el proceso de adjudicación, a los accionantes les correspondió (...) el puesto 340 (...)” (Cuad. 1, folio 21).

3.10 Expediente T- 2.520.196: Manifestó que tras efectuadas de nuevo las clasificaciones, los gestores del amparo “(...) se encuentran en el puesto No 339 (...)” (Cuad. 1, folio 30).

Así las cosas, según la entidad accionada, una vez se constataron las irregularidades en el proceso de adjudicación de predios, se les informó a las personas que podían resultar afectadas con la revocatoria directa para que intervinieran dentro del proceso. De igual modo, tras revisar los casos de los demandantes, se evidenció que sus puntajes no eran suficientes para ser beneficiarios de los predios ubicados en la finca Las Leonas y que serían tenidos en cuenta para futuros procesos de adjudicación, siempre y cuando cumplieran con los requisitos establecidos por las normas pertinentes.

4. Pruebas relevantes aportadas al proceso

4.1 Pruebas específicas de cada caso

4.1.1 Expediente T-2.520.156

4.1.1.1 Fotografías donde se observan cultivos de frutales, maíz, un rancho de madera (Cuad. 1, folios 13 a 18).

4.1.2 Expediente T-2.520.157

4.1.2.1 Copia de cédula de ciudadanía perteneciente a María Irma Cedeño Urrea, con fecha de nacimiento diecinueve (19) de septiembre de mil novecientos setenta y cinco (1975) (Cuad. 1, folio 16)

4.1.2.2 Copia de cédula de ciudadanía de José Omar Rojas, con fecha de nacimiento ocho (8) de mayo de mil novecientos cincuenta y ocho (1958) (Cuad. 1, folio 17).

4.1.2.3 Copias de tarjetas de identidad pertenecientes a: Angie Tatiana Rojas Cedeño, con fecha de nacimiento veintidós (22) de abril de mil novecientos noventa y cuatro (1994); a Oswaldo Rojas Cedeño, con fecha de nacimiento veintiocho (28) de marzo de mil novecientos noventa y siete (1997); y a Ángela Rojas Cedeño, con fecha de nacimiento diecisiete (17) de enero de mil novecientos noventa y tres (1993) (Cuad. 1, folios 18, 19 y 20).

4.1.2.4 Certificado expedido por la Junta de Acción Comunal de la Vereda Las Leonas, con fecha veinticuatro (24) de septiembre de dos mil nueve (2009), en la cual se hace una relación de las mejoras adelantadas en la parcela 106 (Cuad. 1, folios 22 y 23).

4.1.3 Expediente T-2.520.159

4.1.3.1 Copia de cédula de ciudadanía perteneciente a Ramón Humberto Encinosa, con fecha de nacimiento doce (12) de agosto de mil novecientos treinta y siete (1937) (Cuad. 1, folio 24)

4.1.3.2 Certificado expedido por la Junta de Acción Comunal de la Vereda Las Leonas, en la cual se enumeran las mejoras efectuadas en la parcela No 14 (Cuad. 1, folio 25).

4.1.3.3 Varias fotos donde se observa una casa, algunos animales - gallinas y reses-, árboles frutales, un establo, un pozo con motobomba y un bebedero (Cuad. 1, folio 32).

4.1.4 Expediente T-2.520.169

4.1.4.1 Petición presentada por Luis Fernando Valencia Rojas, al INCODER, el catorce (14) de mayo de dos mil ocho (2008), en la cual indica que "(...) como [en] Las LEONAS el INCODER no llevo (sic) a cabo ninguna adjudicación y fue cuando algunas personas tomaron su predio[.] [C]onsidero que a la fuerza y lo cercaron, pues no tome (sic) ese mismo comportamiento por respetar lo que había dicho el INCODER" (Cuad. 1, folio 75)

4.1.4.2 Respuesta a una petición presentada por el gestor del amparo - Luis Fernando Valencia - el veintisiete (27) de junio de dos mil nueve (2009), con fecha once (11) de agosto de dos mil nueve (2009), en la cual se indica que "(...) el predio Las Leonas se destinó para campesinos sin tierras, el predio Las Delicias fue destinado para campesinos en condición de desplazamiento, por esta razón no puede aplicar como aspirante el (sic) predio Las Delicias (...) usted no alcanzó a clasificar para el predio Las Leonas, en razón a que obtuvo una calificación de 90 puntos y el mínimo fue de 94" (Cuad. 1, folio 20).

4.1.4.3 Copia de cédula de ciudadanía perteneciente a Luis Fernando Valencia Rojas, con fecha de nacimiento veintidós (22) de enero de mil novecientos sesenta y cuatro (1964) (Cuad. 1, folio 46).

4.1.5 Expediente T-2.520.174

4.1.5.1 Fotografías de la parcela número 39, que ocupan Finey Montoya y Judith Cubillos (Cuad. 1, folios 12 a 14).

4.1.6 Expediente T-2.520.185

4.1.6.1 Fotografías donde se observan reses, árboles frutales, un rancho, cercas y maíz (cuad. 1, folios 12 y 13)

4.1.7 Expediente T-2.520.186

4.1.7.1 Fotografías donde se observan árboles frutales, un rancho, cercas con alambre de púas, reses y maíz (Cuad. 1, folio 16 a 21)

4.1.8 Expediente T-2.520.187

4.1.8.1 Fotografías donde se observan dos ranchos, un tanque de agua, plantas de plátano, y árboles (Cuad. 1, folio 1)

4.1.9 Expediente T-2.520.196

4.1.9.1 Fotografías donde se observa un rancho, con un cultivo de maíz a su alrededor, un

semillero de caucho, al igual que una cultivo de esta planta, árboles maderables y cercas (Cuad. 1, folio 14 a 17).

4.2 Pruebas comunes a todos los casos

1. Acuerdo No. 05 de 1996, expedido por el INCODER, “Por el cual se establecen los criterios de elegibilidad y los requisitos de selección que deben cumplir los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos a fin de acceder al subsidio directo para el desarrollo de la empresa básica agropecuaria, así como las exigencias mínimas que deben cumplir los predios rurales objeto de los programas de negociación voluntaria o adquisición directa de tierras”. El artículo 4º establece como causal de invalidación de la inscripción, de pérdida de opción a la selección y de condición resolutoria del subsidio, la falta de veracidad o la falsedad en los datos que suministre el solicitante. El artículo 5º contempla las funciones que ha de seguir el Comité de Reforma Agraria, entre las que se encuentra la verificación de datos consignados en los formularios, así como la recomendación al Gerente Regional del INCODER respecto a la calificación y el puntaje del solicitante. Son miembros del comité, según los numerales 1 y 2 del mencionado artículo: el Gerente Regional y los representantes de las organizaciones campesinas. El artículo 8º contempla la condición resolutoria para los subsidios directos otorgados por el INCORA, que quedan sometidos al registro de la escritura pública o de la resolución de adjudicación (Cuad. 1, folios 40 a 47).

1. Acta No 1, del veintiséis (26) de agosto de dos mil cinco (2005), del Comité de Revisión de Información para Comité de Selección y Desplazados. En la acta se lee: “(...) con el objetivo de analizar la información de cada uno de los formularios diligenciados por campesinos aspirantes a tierra y desplazados a ser ubicados en predios de extinción de dominio una vez sean entregados y recibidos formalmente por parte del Instituto y la Dirección Nacional de Estupefacientes Respectivamente”. Como aspirantes a la reunión se observa a la Procuradora Agraria y Ambiental, al Defensor del Pueblo, al Alcalde Municipal de Puerto López, a un Representante de los desplazados, a un Representante de ANUC, y a varios Funcionarios de INCODER. Entre las consideraciones efectuadas se observa la siguiente manifestación de la Procuradora Agraria y Ambiental: “(...) se debe tener en cuenta de igual forma la fecha de

inscripción o antigüedad, ir depurando la información acerca de las personas que no tienen vocación agraria y se han inscrito (...)” (Cuad. 1, folio 48 a 51).

1. Acta No. 2, del treinta y uno (31) de agosto de dos mil cinco (2005), del Comité de Selección “(...) para campesinos y desplazados aspirantes a tierra a ser ubicados en predios transferidos al instituto por parte de la Dirección Nacional de Estupefacientes (...)”. Se repite que es necesario hacer el análisis de cada uno de los casos por la alta demanda y la existencia de personas que se inscribieron a pesar de no cumplir con los requisitos (Cuad. 1, folio 53 a 55).

1. Copia de la Resolución 0269 de 2005, “Por la cual se adjudica a título de venta un predio y se otorga un subsidio integral”. En ella se indica que la Resolución administrativa que trata sobre la adjudicación o venta de las tierras constituirá título suficiente de dominio y prueba de propiedad “(...) una vez [sea] inscrita en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Círculo correspondiente”. Así mismo se señala que los días treinta y uno (31) de agosto y ocho (8) de septiembre de dos mil cinco (2005) se efectuaron las reuniones del Comité de Aspirantes y Desplazados y se seleccionaron a los beneficiarios del subsidio integral previsto en la Ley 812 de 2003. En la parte resolutoria se indica: “Adjudicar en común y proindiviso, el predio denominado Las Leonas (...) entendiéndose que la adjudicación de cada cuota parte se hace conjuntamente a nombre de los cónyuges o compañeros permanentes”. En el artículo 3º se estableció que el subsidio, que cubre el precio del inmueble, se encuentra sometido a condición resolutoria, entre otras causales, cuando “(...) se comprobare que incurrió en falsedades para acreditar los requisitos como beneficiarios de Reforma Agraria (...)”. El artículo 5º establece que “(...) los adjudicatarios recibieron materialmente el predio Las Leonas desde el Mes de Octubre de 2005, para lo cual se suscribirá un Acta de entrega (...)”. El artículo 7º contempla que para verificar el cumplimiento de la condición resolutoria ha de observarse las reglas contenidas en el Acuerdo 025 de 1996 emanado de la Junta Directiva del INCORA (en ese momento en liquidación) (Cuad. 1, folio 57 a 64)

1. Oficio remitido por la Procuradora 14 Judicial Ambiental al INCODER, con fecha de recibo veintiocho (28) de febrero de dos mil seis (2006), en el cual se apunta la existencia de varias irregularidades en el proceso de adjudicación, entre ellas la realización de los comités de selección durante el periodo vacacional. Así mismo, se enfatiza que según informe rendido por funcionarios del DAS, muchos beneficiarios no son sujetos de reforma agraria pues “(...) carecen de tradición campesina, no se encuentran en condiciones de pobreza y marginalidad, [y suministraron] falsa información (...)”. También se insiste que estos vicios han de corregirse “(...) antes de adjudicarse y poner término al (...) proceso” (Cuad. 1, folios 70 y 71).

1. Informe preliminar MT 169 ATAC, expedido por el DAS el veintitrés (23) de febrero de dos mil seis (2006), en el cual se apunta que - tras indagaciones en varias entidades públicas como el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y Oficinas de Instrumentos Públicos -, algunas de las personas beneficiarias de las adjudicaciones no tienen la calidad de sujetos de reforma agraria. En este sentido, se manifiesta que se adjunta - aunque no se observa en el acervo probatorio - un informe “(...) con la debida relación de los bienes muebles e inmuebles de los cuales son propietarios (...) [al igual que de] los establecimientos de comercio y entidades de las cuales son propietarios ó (sic) tiene algún tipo de participación activa”. Finalmente, se enfatiza que son necesarias más indagaciones. (Cuad. 1, folio 72).

1. Auto expedido el dieciséis (16) de noviembre de dos mil seis (2006) por el INCODER, en el cual se dispone iniciar el proceso de revocatoria de varias resoluciones, entre ellas la 0269 del siete (7) de octubre de dos mil cinco (2005) (Cuad. 1, folio 77 a 78). Dentro de las consideraciones se indica que en los procesos de adjudicación se desconoció lo establecido en el artículo 5º del acuerdo 05 de 1996, al igual que el artículo 5º del acuerdo 18 de 1995, pues las Actas de los diferentes Comités permiten constatar que “(...) estos comités no recomendaron la calificación asignada a cada aspirante como tampoco realizaron la verificación de la información consignada en los formularios de solicitud de aspirantes (...). Limitándose a creer en la Buena Fe del aspirante (...) que fue desvirtuada mas tarde al recibir (...) el informe de DAS”. Así las cosas, el INCODER concluye que existe una violación de la Ley y la Constitución con los mencionados actos de los comités. Con todo, como “(...) se ha reconocido un derecho particular y concreto mediante las Resoluciones de Adjudicación (...),

se hace necesario dar a conocer a los beneficiarios de dichos actos (...) para que se pronuncien sobre las causas que lo sustentan, si así lo consideran (...)”. Finalmente, se indica que el INCODER decidió poner a disposición de los Comités de Selección convocados para octubre 26, 27 y 30 de dos mil seis (2006) la información obtenida por las distintas entidades para que proceda a recomendar la clasificación (Cuad. 1, folio 77 y 78).

1. Respuesta emitida el veinte (20) de noviembre de dos mil seis (2006), por el Representante de Beneficiarios del Predio Las Leonas, a la providencia del dieciséis (16) de noviembre de dos mil seis (2006), en la cual se indica que no están “(...) de acuerdo en la revocatoria de la Resolución, debido a que desconocemos las intensiones (sic) del Instituto, ya que nosotros fuimos seleccionados en Resolución (...)”. Así mismo enfatizan que “(...) el código contencioso administrativo[,] en su artículo 69[,] establece que los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedidos (sic) o por sus inmediatos superiores (...)”. Adjunta a la respuesta, se encuentra un listado de varias personas, entre ellos José Domingo Requiniva Riveros y María Esther Cano Márquez (expediente T-2.520.156); Ramón Humberto Encinosa (expediente T-2.520.159); Finey Montoya Acero y Judith Cubillos Peñuela (expediente T-2.520.174). Entre los firmantes no se observan los señores José Omar Rojas y María Cedeño Urrea (expediente T-2.520.157); los señores Luis Fernando Valencia Rojas y Leyvi Castañeda Arias (expediente T-2.520.169); los señores Narciso Parra Gil y Gladys Cortes (expediente T-2.520.185); los señores Luis Alfredo Zapata Torres y Aminta Cárdenas (expediente T-2.520.186); los señores José Carmelo Garavito Santos y María Lilia Camelo (expediente T-2.520.187); y los señores José Humberto Gaitán y Avifait Tigreros (expediente T-2.520.196) (Cuad. 1, folio 80 a 84).

1. Resolución 0938 del veintinueve (29) de noviembre de dos mil seis (2006), “Por medio de la cual se revoca la Resolución No. 0269 de octubre 07 de 2005, por la cual se adjudicó un predio y se asignaron subsidios integrales”. Como razones de la revocatoria, se invoca la ausencia de convocatoria para llevar a cabo el Comité de Selección que efectuara las recomendaciones, pues aquellos realizados “(...) los días 31 de agosto y 8 de septiembre del año 2005, deja[n] ver que (...) NO (sic) recomen[daron] la calificación asignada a cada

aspirante (...)” (subraya del original). Así mismo, se insiste que se configuró un Comité de Selección, convocado para los días 26, 27 y 30 de octubre de dos mil seis (2006), y se puso en su consideración la información recibida de diversas entidades, para que revise “(...) la información y proc[eda] a Recomendar la Calificación o emitir concepto desfavorable sobre los mismos (...)”. Por lo demás, se enfatiza que “(...) quien hoy este (sic) haciendo posesión del predio Las Leonas y sea sujeto de reforma agraria tendrá garantizado su derecho (...)” (Cuad. 1, folio 85 a 87)

1. Copia de edicto notificadorio de la Resolución 0938 de dos mil seis (2006), con fecha de veintiuno (21) de diciembre de dos mil seis (2006) (Cuad. 1, folio 93) y copia de desfijación del edicto, con fecha diecisiete (17) de enero de dos mil siete (2007) (Cuad. 1, folio 100).

1. Acta no. 02 del Comité para seleccionar familias campesinas en el municipio de Puerto López, donde se observa que el primero (1º) de noviembre se revisaron 416 solicitudes. Se observa la concurrencia del señor Adolfo Dueñas, representante del predio las Leonas (Cuad. 1, folio 117 a 130)

1. Continuación del Acta no. 02, con fecha cinco (5) y seis (6) de diciembre de dos mil seis (2006). En ella se observa la siguiente recomendación: “(...) tratar de llegar de común acuerdo con los ocupantes de hecho, para la salida de los predios, ya que esto conllevaría a unos costos al INCODER”. Se adjunta una lista de solicitantes. En el puesto 573 se observa a José Domingo Requiniva y a María Esther Márquez (expediente T-2.520.156), junto a una observación donde se anota: “aplazado para verificar resolución de adjudicación de baldío” . En el puesto 576 se encuentran los señores José Omar Rojas y María Irma Cedeño (expediente T-2.520.157) y una observación que señala “(...) por unanimidad del comité se excluye por omisión de información en el formulario”. En el puesto 565 se encuentra Ramón Humberto Encinosa (expediente T-2.520.159) y se hace la siguiente observación: “(...) INCODER debe buscar formulario”. En el puesto 409 se observa al señor Luis Fernando Valencia Rojas (expediente T-2.520.169), pero no existe ninguna observación como en los

casos anteriores. En cuanto a los señores Finey Montoya y Judith Cubillos, a pesar de que el INCODER indica que se encuentran en el puesto 340, lo cierto es que en ese lugar se hallan otras dos personas con nombres diferentes (expediente T- 2.520.174). Respecto a los señores Narciso Parra Gil y Gladis Cortes Ángel, se encuentran en el puesto 147 y se observa la siguiente anotación: “(...) excluido por ser adjudicatario de terreno baldío. EXCLUIDO PENDIENTE RESPUESTA INCODER BOGOTÁ” (expediente T- 2.520.185). En lo referente a los señores Luis Alfredo Zapata Torres y Aminta Cárdenas de Vanegas, se encuentran relacionados en el puesto 353, con una observación que indica “(...) pendiente consulta Bogotá” (expediente T- 2.520.186). Con respecto a los accionantes José Carmelo Garavito Santos y María Lilia Camelo, se encuentran en el puesto 340 junto a una observación que indica “(...) adjudicación de baldío por parte del INCORA. Pendiente respuesta del INCODER Bogotá” (expediente T-2.520.187). Finalmente, los gestores del amparo José Humberto Gaitán y Avifail Tigreros Bejarano se encuentran en el puesto 339, junto a una observación que establece “(...) solicitar certificado de estudios, no aportó certificado de estudios (...)” (expediente T-2.520.196) (Cuad. 1, folio 131-154).

1. Diagnóstico de Ocupantes del predio Las Leonas, elaborado por la Junta de Acción Comunal el catorce (14) de octubre de dos mil ocho (2008), en el cual se hace una relación de las personas que viven ahí. Respecto a José Domingo Requiniva Riveros (expediente T-2.520.156), con el número 91 en la lista, se señala que habita en el predio. En cuanto al señor José Omar Rojas (expediente T-2.520.157), con el número 54 de la lista, se indica que “(...) vive esporádicamente (...)” en el predio. Respecto a Ramón Humberto Encinosa (expediente T-2.520.159), con el número 29 en la lista, se indica que no mora en el predio. En cuanto a Finey Montoya y Judith Cubillos, con el número 90, se señala que reside en el predio (expediente T-2.520.174). Con respecto a Narciso Parra Gil y Gladis Cortes Ángel, se encuentran en el número 41 y se indica que no viven en el predio (expediente T-2.520.185). En lo referente a los señores Luis Alfredo Zapata y Aminta Cárdenas, se encuentran en el número 77, junto a la afirmación de que habitan en el predio (expediente T- 2.520.186). En cuanto a los señores José Carmelo Garavito Santos y María Lilia Camelo, se encuentran en el número 87 y se indica que viven en el predio (expediente T-2.520.187). Finalmente, respecto a los señores José Humberto Gaitán y Avifait Tigreros, se encuentran en el número 19 y se indica que residen en la parcela (Cuad. 1, folios 108 a 116).

II. Sentencias objeto de revisión.

Anotación previa: Debido a que en varios casos se repiten los jueces de primera instancia, la Sala los agrupará, pues los argumentos de las sentencias son principalmente los mismos. De igual modo, como quiera que en todos los casos la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio fungió como autoridad judicial de segunda instancia y en cada uno de ellos dio las mismas razones de derecho, la Sala resumirá sus argumentos en un solo punto.

1. Expedientes T-2.520.156, T-2.520.159 y T-2.520.185

La autoridad judicial de primera instancia fue el Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Villavicencio, que resolvió declarar improcedente el amparo por considerar que los medios de defensa judicial ordinarios resultan idóneos y que no acaece un perjuicio irremediable. De otro lado, indicó que se incumplió el principio de inmediatez, ya que fueron notificados a tiempo del proceso de la revocatoria y no ejercieron las acciones jurisdiccionales pertinentes.

2. Expediente T-2.520.174 y T-2.520.187

La autoridad judicial de primera instancia fue el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Villavicencio. Resolvió declarar improcedente la acción de tutela interpuesta por considerar que no se cumplió con el requisito de inmediatez, que no se evidenciaba el acaecimiento de un perjuicio irremediable y que los mecanismos ordinarios de defensa judicial eran idóneos para resolver el conflicto jurídico bajo estudio. Sumado a lo anterior, indicó que, como quiera que tras los estudios de cada caso durante el procedimiento iniciado para la adjudicación, los accionantes no obtuvieron el puntaje requerido para ser adjudicatarios de parcela alguna en la vereda Las Leonas, no podía considerarse que al excluirlos el INCODER hubiese transgredido sus derechos fundamentales.

3. Expediente T- 2.520.186

El Juzgado Segundo Penal del Circuito de Villavicencio resolvió denegar el amparo deprecado. Sustentó su decisión señalando que, en principio, para que un acto administrativo particular y concreto sea revocado unilateralmente se necesita del consentimiento del interesado. Sin

embargo, cuando quiera que se trate de un acto consecuencia del silencio administrativo o que sea "(...) producto de maniobras evidente y probadamente fraudulentas, [violatorias] de la Constitución y la Ley (...)" (Cuad. 2, folio 53), es procedente la revocatoria del mismo sin que sea un requisito la aquiescencia del interesado.

4. Expediente T-2.520.157 y T-2.520.196

El Juzgado Primero Penal del Circuito de Villavicencio resolvió denegar el amparo impetrado por los accionantes, por considerar que no se cumplía el requisito de inmediatez en el caso concreto. Por lo mismo y en vista del incumplimiento de este requisito, no se evidenciaba el acaecimiento de un perjuicio irremediable. De otro lado, enfatizó que al haber sido notificados sobre el inicio de la revocatoria, no era aceptable que alegaran vulneración del derecho de defensa. Finalmente, indicó que los gestores del amparo debían acudir a los medios de defensa judicial ordinario para resolver el conflicto jurídico que los aqueja.

5. Expediente T-2.520.169

El Juzgado Promiscuo Municipal del Circuito de Puerto López resolvió, el veintiocho (28) de septiembre de dos mil nueve (2009), denegar el amparo solicitado, al considerar que la revocatoria de la Resolución 0269 de dos mil cinco (2005) se debió a graves inconsistencias procesales. Así mismo, enfatizó que en el nuevo procedimiento, el gestor del amparo quedó clasificado con un puntaje que no le permitía ser adjudicatario. Empero, señaló que en el mismo se notaba un error, pues se le asignó un puntaje de 0 para las personas a su cargo. En este sentido, apuntó que el accionante debió controvertir el acto administrativo, más dejó vencer el término para hacerlo.

6. Autoridad judicial de segunda instancia

La Sala de Decisión Penal de Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio resolvió confirmar las decisiones de las autoridades judiciales de primera instancia. El ad quem encontró que las acciones de tutela no estaban llamadas a proceder, pues no se cumplía con el requisito de la inmediatez. De otro lado, señaló que existen mecanismos ordinarios de defensa judicial, que son los llamados a ser utilizados para resolver este tipo de conflictos jurídicos. Finalmente, argumentó que no se configuraba un perjuicio irremediable que permitiera el amparo transitorio.

III. CONSIDERACIONES

Remitidos los expedientes a esta Corporación, la Sala de Selección número Uno, mediante Auto del veinticinco (25) de enero de dos mil diez (2010), dispuso su revisión por la Corte Constitucional. Por medio del mismo Auto, se decidió, además, la acumulación de los expedientes de la referencia.

1. Problema jurídico y esquema de resolución.

De los hechos narrados y probados en los diversos procesos, corresponde a esta Sala de Revisión determinar, en primer lugar, si la acción de tutela resulta procedente para controvertir la actuación desplegada por el INCODER. Sólo en caso de que tal asunto sea respondido favorablemente, la Sala analizará, en segundo lugar, si las actuaciones de la entidad demandada transgredieron el debido proceso de los gestores del amparo.

Para resolver el primer problema jurídico, la Sala reiterará la jurisprudencia de esta Corporación en torno a (1.1) la procedencia excepcional de la acción de tutela contra actuaciones administrativas. En segundo lugar, desarrollará brevemente las reglas jurisprudenciales relativas al (1.2) debido proceso administrativo, la inmutabilidad de los actos administrativos y la revocatoria directa. Posteriormente, (2) se resolverán los casos bajo estudio.

1.1 La procedencia excepcional de la acción de tutela contra actuaciones administrativas. Reiteración de jurisprudencia.

1.1.1 Dos de las características de la acción de tutela son la subsidiariedad y la residualidad. Por esto, dentro de las causales de improcedencia de la misma, contempladas tanto en la Constitución como en el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, se encuentra la existencia de otros medios de defensa judicial³. Así, en principio, la acción de tutela no es el mecanismo judicial para resolver las controversias jurídicas en torno a la revocatoria de actos administrativos, ya que para tales efectos existen las acciones pertinentes a ser ejercidas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

1.1.2 En este orden de ideas, al ser la acción de tutela subsidiaria y residual, la misma sólo es procedente cuando la persona no cuente con otro medio de defensa judicial, o cuando el

existente sea ineficaz o se instaure para evitar el acaecimiento de un perjuicio irremediable. Pretender lo contrario, esto es, la competencia principal del juez de derechos fundamentales para resolver los conflictos relacionados con actos administrativos, sería desconocer el carácter extraordinario que caracteriza al amparo constitucional. En este sentido, la acción de tutela no está llamada a sustituir o remplazar otros mecanismos de defensa judicial que existen en el ordenamiento jurídico.

1.1.3 Las actuaciones de la administración, entre las que se encuentran los actos administrativos particulares y concretos, son controvertibles en la jurisdicción contenciosa, por ejemplo, mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho; mecanismo que ha sido considerado por la Corte - en principio - como idóneo y eficaz para resolver problemas jurídicos de este tipo⁴. Por lo demás, las posibles demoras en el tiempo debido al trámite normal de esa clase de procesos, fueron previstas y solventadas por el constituyente cuando estableció la posibilidad de solicitar la suspensión provisional del acto administrativo controvertido.

En efecto, el artículo 238 de la Carta dispone que “La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial”. Concatenado a lo anterior, el artículo 152 y ss. del CCA establece que esta suspensión provisional deberá ser solicitada en la demanda o en escrito separado antes de que la misma sea admitida⁵ y deberá ser resuelta en el auto que avoque el conocimiento del caso⁶. Por lo tanto, se trata de un mecanismo de defensa judicial expedito que permite la guarda de los derechos presuntamente transgredidos.

A este respecto, en sentencia T-1204 de 20017, esta Corporación indicó que “Sin desconocer que en la práctica los procesos contencioso administrativos pueden resultar prolongados en el tiempo, la Corte estima que, en todo caso, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho sí constituye un mecanismo apto, jurídica y materialmente, para asegurar la protección de los derechos de las personas frente a eventuales excesos de la administración.

Y ello ocurre, precisamente, porque la misma Constitución (artículo 238) contempla la posibilidad de decretar la suspensión provisional de los actos administrativos, que es resuelta desde el momento mismo de admitirse la demanda (Artículos 152 y siguientes del C.C.A.) (...). En esta misma providencia, reiterando lo señalado en la sentencia T-640 de 1996, se

indicó que “(...) la suspensión provisional de los actos administrativos es [un] trámite que se ubica como una de las medidas que deben solicitarse antes de que sea admitida la demanda que se formule en contra del acto correspondiente; es concebida como medida cautelar en presencia de excepcionales casos en los que la vulneración de normas superiores sea manifiesta, y como tal es cuestión previa a decidir en el trámite de la acción que se adelanta. Así las cosas, esta posibilidad judicial resulta ser un trámite pronto, y por lo mismo no menos eficaz que la vía de la tutela (...)” (Subrayas de la sentencia). Finalmente, como sustento de la mencionada solicitud puede indicarse la transgresión de los derechos fundamentales, entre ellos, al debido proceso administrativo, por lo que la petición que busca la concesión de esta medida cautelar puede estar dirigida a la defensa de los mencionados derechos, al igual que la acción de tutela.

1.1.4 En este orden de ideas, al ser idóneos y eficaces los medios de defensa judicial existentes en el ordenamiento jurídico, por regla general, la acción de tutela se torna en improcedente cuando quiera que se cuestionen actos administrativos, sin perjuicio de su viabilidad procesal excepcional por el acaecimiento de un perjuicio irremediable.

Ahora bien, como quiera que no se trata de una tercera vía judicial, en aquellos casos donde las acciones ordinarias hayan caducado, la acción de tutela no puede ser utilizada para revivir dichos términos. En este sentido, en la sentencia T-1204 de 2001 se indicó: “(...) no le es dable al juez de tutela entrar, mediante una decisión judicial, a revivir los términos para interponer recursos que en su momento no fueron utilizados, o revivir los términos de caducidad establecidos para ejercer las acciones judiciales procedentes, pues la acción de tutela no es un mecanismo judicial, alternativo, supletivo, concomitante o una tercera instancia, a la cual se pueda acudir para remediar aquellas actuaciones judiciales dejadas de hacer por la negligencia o mera liberalidad del particular, como tampoco para reemplazar al juez ordinario al que eventualmente le corresponda dirimir determinado asunto en virtud del ejercicio de la acción judicial correspondiente”.

Los anteriores planteamientos fueron reiterados en la sentencia T-214 de 20048, donde la Corte indicó que “(...) aunque el derecho al debido proceso administrativo adquirió rango fundamental, ello no significa que la tutela sea el medio adecuado para controvertir este tipo de actuaciones. En principio, el ámbito propio para tramitar los reproches de los ciudadanos contra las actuaciones de la administración es la jurisdicción contenciosa administrativa

quien está vinculada con el deber de guarda y promoción de las garantías fundamentales⁹. Es en este contexto donde demandados y demandantes pueden desplegar una amplia y exhaustiva controversia argumentativa y probatoria, teniendo a su disposición los diversos recursos que la normatividad nacional contempla. El recurso de amparo sólo será procedente, en consecuencia, cuando la vulneración de las etapas y garantías que informan los procedimientos administrativos haya sido de tal magnitud, que los derechos fundamentales de los asociados no cuentan con otro medio de defensa efectivo¹⁰. El recurso de amparo, como sucede en la hipótesis de protección de todos los derechos fundamentales, es subsidiario y residual, lo que implica que si la persona cuenta con un medio de defensa efectivo a su alcance o, habiendo contado con el mismo, de manera negligente lo ha dejado vencer, la tutela devendrá improcedente. En caso de existir otro medio de defensa, procede la tutela como mecanismo transitorio, para evitar un perjuicio irremediable¹¹”.

1.1.5 Es por esto que, cuando quiera que se utilice como mecanismo transitorio, la Corte ha sido enfática en indicar que los términos para acudir a los medios ordinarios de defensa judicial no pueden haber caducado, so pena de declarar improcedente el amparo deprecado. Así, en la sentencia T-128 de 2007¹² esta Corporación señaló que, “Por regla general, para determinar si la acción de tutela es procedente, la Corte Constitucional ha señalado dos aspectos distintos. En primer lugar, si la tutela se presenta como mecanismo principal, al definir su procedibilidad es preciso examinar si no existe otro medio judicial. Si no existe otro medio, o aún si existe pero éste no resulta idóneo en el caso concreto, la tutela procede como mecanismo principal de amparo de los derechos fundamentales. En relación con la existencia del otro medio de defensa judicial, adicionalmente ha señalado la jurisprudencia de la Corte que no existe la obligación de iniciar el proceso ordinario antes de acudir a la acción de tutela, basta que dicha posibilidad esté abierta al interponer la demanda. Sin embargo, si el demandante ha dejado vencer la oportunidad para iniciar el trámite del proceso ordinario, por prescripción o caducidad de la acción, la tutela no procede como mecanismo transitorio¹³”.

1.1.6 Así las cosas, al existir los mecanismos de defensa judicial idóneos para controvertir actos administrativos de carácter particular y concreto, la acción de tutela – en principio – se torna improcedente. Por lo mismo, y debido a la posibilidad de solicitar la suspensión provisional del acto, el análisis que el juez de tutela debe hacer ante la posible ocurrencia del perjuicio irremediable se torna más estricto que frente a las transgresiones a derechos

fundamentales que se producen mediante providencias judiciales. En efecto, en la precitada sentencia, la Corte señaló que “(...) el análisis de la existencia de una vulneración de un derecho fundamental por un acto administrativo a través de la acción de tutela, exige un análisis más intenso que el llevado a cabo frente a providencias judiciales que vulneren derechos”. Finalmente, si la persona ha dejado caducar el término para acudir a los mecanismos de defensa judicial ordinarios, la acción de tutela se torna improcedente, pues no puede servir como un mecanismo para revivir etapas procesales o acciones que no fueron ejercidas por negligencia de la parte interesada.

1.2 El debido proceso administrativo, la inmutabilidad de los actos administrativos y la revocatoria directa. Reiteración de jurisprudencia.

Esto conlleva a que la Administración se encuentre sometida a sus propios actos y deba ser leal ante ellos. Todo lo anterior, como una garantía de la población en general frente a posibles desmanes del poder constituido. En este sentido, es conocido que frente a los actos administrativos particulares y concretos, en razón a la protección a la buena fe (art. 83 CN) y a la seguridad jurídica, por regla general, se requiere la autorización expresa y escrita de los particulares para su revocatoria¹⁴. Lo anterior, está ligado entonces al respeto al acto propio, al igual que a la inmutabilidad del acto administrativo. Por lo demás, suponer que la Administración puede revocar unilateralmente sus actuaciones, cuando quiera que ellas han reconocido un derecho particular y concreto, sería convalidar un pernicioso factor de inseguridad, al igual que un quebranto a los principios de la buena fe y de la confianza legítima de haber adquirido derechos con el justo título del acto proferido por la Administración (art. 58 Constitución Política).

1.2.2 Empero, existen excepciones frente a la regla general esbozada anteriormente. Por una parte, el silencio administrativo positivo permite revocar directamente el acto y, por la otra, cuando quiera que el mismo haya sido obtenido a través de actos ilegales o inconstitucionales, la Administración se encuentra facultada para revocarlo. En tal sentido se pronunció esta Corporación en la sentencia T-339 de 1997¹⁵, donde apuntó que si “en el origen de la situación jurídica individual que se reclama existe un vicio, que si es conocido por la Administración, no puede permanecer sustentando un derecho, como si éste se hubiese adquirido al amparo de la ley. En realidad, la circunstancia expuesta indica que el alegado derecho subjetivo, en cuanto tiene por sustento la violación de la ley, no merece

protección. El orden jurídico no se la brinda, pues nunca lo ilícito genera derechos”¹⁶.

Por consiguiente, si es ostensible el quebranto al ordenamiento jurídico por parte del beneficiario del acto administrativo que le reconoce derechos particulares y concretos, el sistema jurídico no puede brindarle protección, pues sólo se la da a los derechos que provengan de un justo título, para las situaciones en las que se ha obrado conforme al principio de buena fe. Así, ante una abrupta, incontrovertible y abierta actuación ilícita, la revocatoria debe desplegarse a favor del interés colectivo - materializado en la protección del orden jurídico-, que prima sobre el interés particular.

1.2.3 Lo anterior no autoriza, sin embargo, la revocatoria de los actos administrativos por sospecha. La ilicitud debe ser manifiesta. En la precitada providencia, la Corte señaló: “Es claro que no se trata de situaciones en las cuales la autoridad pública pueda intuir o sospechar la ilegalidad de los medios usados para obtener o provocar el acto administrativo que se revoca. Debe darse una evidencia de ello y, en consecuencia, la motivación del acto revocatorio dejará constancia expresa acerca de los elementos de juicio que llevaron al ente administrativo a concluirlo así”. De serlo, esto es, de evidenciarse las actuaciones fraudulentas por parte de las personas, la presunción de buena fe pasa a favorecer a la Administración. En este orden, en la sentencia T-105 de 2008¹⁷ esta Corporación indicó que “En una circunstancia de manifiesta ilegalidad, sin embargo, la aplicación del principio de buena fe deberá operar es en beneficio de la administración para proteger el interés público, pues en este caso la actuación fraudulenta con la que se dio origen o desarrollo a la actuación de la administración rompe la confianza legítima que sustenta la presunción de legalidad del acto expedido bajo tales circunstancias”. De lo contrario, esto es, en caso de que no haya existido por parte del particular actuación fraudulenta alguna, que haya habido un error de hecho o de derecho por parte de la Administración, o que existan indicios que sustenten duda al respecto, la Administración está obligada a demandar su propio acto, pues de lo contrario se le impondría al particular una carga excesiva frente al poder del Estado.

1.2.4 Con todo, aún ante la excepción que permite a la Administración revocar su propio acto por la existencia de una actuación ilícita, la misma debe desplegar un procedimiento que respete los derechos fundamentales de la persona afectada. Sobre este particular, en la sentencia T-105 de 2007, esta Corporación señaló que “El acto administrativo que así lo

declare [- la revocatoria -] deberá en todo caso hacer expresa mención de dicha circunstancia y de la totalidad de los elementos de juicio que llevaron al convencimiento de la administración, lo cual implica necesariamente la aplicación de un procedimiento que permita a la Administración reunir dichos elementos de juicio”. Así mismo, deberá, conforme a los artículos 28 y 74 del CCA, comunicar el inicio de la actuación a los particulares que puedan resultar afectados y adelantar las pesquisas necesarias, al igual que la práctica de pruebas de oficio o a petición de parte.

1.2.5 En suma, siguiendo la precitada providencia, son estas las reglas relativas a la revocatoria directa de los actos administrativos: “un acto administrativo de carácter particular y concreto (i) sólo es revocable con el consentimiento expreso y escrito del particular; (ii) (...) si no se cuenta con el consentimiento expreso y escrito del particular, la administración debe demandar su propio acto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Sin embargo, de forma excepcional, se permite que la administración disponga la revocatoria directa de un acto administrativo de carácter particular y concreto en dos hipótesis: (i) si se trata de un acto administrativo fruto del silencio administrativo positivo y (ii) si es evidente que el acto ocurrió por medios ilegales; (iii) [El] artículo 74 del código Contencioso Administrativo establece un debido proceso que debe ser atendido necesariamente en estas circunstancias por todo servidor público que pretenda efectuar la revocatoria aludida”.

2. De los casos en concreto

2.1 Como fue señalado en las consideraciones generales de esta providencia, en principio, la acción de tutela no es el mecanismo llamado a resolver los problemas jurídicos que se susciten frente a actos administrativos, ya que para esto existen las acciones pertinentes que deben desplegarse ante la jurisdicción contencioso administrativa. Así mismo, como se enfatizó anteriormente, cuando quiera que la parte haya dejado caducar el término para instaurar los mecanismos ordinarios de defensa judicial, ya sea por propia liberalidad o por negligencia, la acción de tutela se torna improcedente, pues no es, ni puede llegar a ser, una tercera vía judicial llamada a revivir términos caducos.

De tal suerte, a partir de los medios probatorios obrantes en los expedientes, al igual que de los hechos narrados en el proceso, se concluye que las acciones de tutela han de ser

declaradas improcedentes. Lo anterior por las razones que a continuación se indican.

2.2 La Resolución 0269 de 2005, “Por la cual se adjudica a título de venta un predio y se otorga un subsidio integral”, fue expedida el siete (7) de octubre de dos mil cinco (2005). Mediante ella, se adjudicó - en común y proindiviso - el predio Las Leonas a determinados beneficiarios, pero se especificó que sólo constituiría título de dominio “(...) una vez [fuera] inscrita en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Círculo correspondiente”. Así mismo, se especificó que el subsidio se encontraba sometido a condición resolutoria, entre otras causales, por la comprobación de falsedades cometidas por parte de los beneficiarios para hacerse al subsidio de tierras (Cuad. 1, folio 57 a 64). Sobre este particular, el Acuerdo No. 05 de 1996, expedido por el INCODER, también estableció - en su artículo 4º - que se invalidaría la inscripción al igual que se perdería la opción de selección y se cumpliría la condición resolutoria, si se faltaba a la verdad o se cometía falsedad en los datos suministrados por el solicitante (Cuad. 1, folios 40 a 47).

2.3 Pues bien, tras la expedición de la Resolución 0269 de 2005, dos entidades estatales le comunicaron al INCODER sobre el acaecimiento de irregularidades en el proceso de la adjudicación de tierras correspondientes al predio Las Leonas. Por una parte, el DAS, mediante informe preliminar MT 169 ATAC, del veintitrés (23) de febrero de dos mil seis (2006), indicó que - tras indagaciones en varias entidades públicas como el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y Oficinas de Instrumentos Públicos -, constató que algunas de las personas beneficiarias de las adjudicaciones no tenían la calidad de sujetos de reforma agraria (Cuad. 1, folio 72). Por la otra, la Procuradora 14 Judicial le informó al INCODER, el veintiocho (28) de febrero de dos mil seis (2006), la existencia de irregularidades en el proceso de adjudicación, entre ellas la realización de los comités de selección durante el periodo vacacional. Así mismo, enfatizó que muchos de los beneficiarios no eran sujetos de reforma agraria, para lo cual se apoyó en el informe del DAS anteriormente referenciado (Cuad. 1, folios 70 y 71).

2.4 Con fundamento en estos elementos, el INCODER resolvió iniciar el proceso de revocatoria de varias resoluciones, entre ellas la 0269 de dos mil cinco (2005). Dentro de las consideraciones que se observan en el Auto del dieciséis (16) de noviembre de dos mil seis (2006), que inició con tal proceso, figura la ausencia de recomendaciones y calificaciones de cada aspirante, al igual que la falta de verificación de la información consignada en los

diferentes formularios aportados por estos. Así mismo, se hace alusión al informe preliminar del DAS y se establece que ha de informarse a las personas que puedan resultar afectadas por la revocatoria, para que se pronuncien al respecto (Cuad. 1, folio 77 y 78).

El veinte (20) de noviembre de dos mil seis (2006), varias de las personas ocupantes del predio Las Leonas manifestaron su oposición frente al Auto del dieciséis (16) de noviembre de dos mil seis (2006), que resolvió el inicio del proceso de la revocatoria directa. Entre los firmantes se encuentran varios de los gestores del amparo, entre ellos José Domingo Requiniva Riveros y María Esther Cano Márquez (expediente T-2.520.156), Ramón Humberto Encinosa (expediente T-2.520.159), al igual que Finey Montoya Acero y Judith Cubillos Peñuela (expediente T-2.520.174). Uno de los argumentos esbozados por ellos para oponerse a la revocatoria, expresa lo siguiente: “(...) el código contencioso administrativo[,] en su artículo 69[,] establece que los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedidos (sic) o por sus inmediatos superiores (...)”. Así mismo, manifestaron oponerse a tal actuación “(...) debido a que desconocemos las intenciones (sic) del Instituto, ya que nosotros fuimos seleccionados en Resolución (...)”(Cuad. 1, folio 80 a 84). Por lo tanto, incluso antes de culminar el procedimiento para que la Resolución 0269 de 2005 fuera revocada, varios de los ahora gestores del amparo tenían noticia del proceso que adelantaba el INCODER.

2.5 Con posterioridad, el mencionado Instituto expidió la Resolución 0938 del veintinueve (29) de noviembre de dos mil seis (2006), “Por medio de la cual se revoca la Resolución No. 0269 de octubre 07 de 2005, por la cual se adjudicó un predio y se asignaron subsidios integrales”. En ella se observan las razones que sustentan la revocatoria, entre las cuales se encuentra: la ausencia de convocatoria para llevar a cabo el Comité de Selección que efectuara las recomendaciones. Con todo, se indica que se revisarán los casos de aquellas personas que ocupaban el predio Las Leonas (Cuad. 1, folio 85 a 87). Esta resolución fue notificada mediante edicto, el veintiuno (21) de diciembre de dos mil seis (2006) (Cuad. 1, folio 93), que fue desfijado el día diecisiete (17) de enero de dos mil siete (2007) (Cuad. 1, folio 100). De igual modo, se llevaron a cabo visitas al predio Las Leonas para notificar la mencionada Resolución personalmente, que se adelantaron los días dieciséis (16) y diecisiete (17) de diciembre de dos mil seis (2006) (Cuad. 1, folio 88 a 92). Sobre este particular, es necesario enfatizar que muchos de los demandantes viven en el predio, según consta en el diagnóstico de ocupantes del mismo (Cuad. 1, folios 108 a 116). Por lo tanto, la Sala

considera que a partir de entonces tuvieron plena información para instaurar las acciones pertinentes, entre ellas la de nulidad y restablecimiento del derecho, solicitando la suspensión provisional de la resolución que decretó la revocatoria directa de la resolución de adjudicación del predio.

2.6 Sin embargo, en ninguno de los escritos mediante los cuales instauraron las acciones de tutela, obra alusión alguna a la interposición de acciones de nulidad y restablecimiento del derecho. En este sentido, la mayoría de los gestores del amparo, salvo el caso del expediente T- 2.520.169, elevaron la acción de tutela mediante formatos, donde solicitaban la revocatoria de la Resolución 0938 de dos mil seis (2006) expedida por el INCODER, o, en su lugar, que se dispusiera su suspensión hasta que el Juez Contencioso Administrativo se pronunciara al respecto. Ambas peticiones debieron haber sido solicitadas a través de las acciones contencioso administrativas pertinentes, que para el momento de la instauración de la acción de tutela, ya habían caducado, pues fueron elevadas entre el mes de septiembre y octubre de dos mil nueve (2009), mientras que la Resolución 0938 – que revocó la Resolución 0269 de 2005 – fue expedida el veintinueve (29) de noviembre de dos mil seis (2006)¹⁸ y notificada personalmente los días dieciséis (16) y diecisiete (17) de diciembre de dos mil seis (2006) (Cuad. 1, folio 88 a 92), al igual que a través de edicto, fijado el veintiuno (21) de diciembre de ese año (Cuad. 1, folio 100).

2.7 Como quiera que la acción de tutela no es un mecanismo para revivir los términos que han caducado, ya sea por liberalidad o por negligencia de la parte interesada, la Sala Tercera de Revisión revocará las sentencias que denegaron el amparo y en su lugar las declarará improcedentes. A su vez, confirmará, por las razones expuestas, aquellas que resolvieron procesalmente inviables las acciones de tutela instauradas. Respecto al expediente T-2.520.169, toda vez que no se observa actuación u omisión alguna por parte del INCODER que transgreda los derechos del accionante, que la entidad demandada indicó que tendrá en cuenta al gestor del amparo en futuros procesos de adjudicación y que este último dejó caducar los mecanismos ordinarios de defensa judicial que tenía a su alcance, la Sala revocará la sentencia que denegó el amparo y en su lugar la declarará improcedente.

IV. DECISIÓN

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

administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución

RESUELVE:

Primero: CONFIRMAR, por las razones expuestas, la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Villavicencio, el trece (13) de octubre de dos mil nueve (2009), confirmada a su vez por la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, el dieciocho (18) de noviembre de dos mil nueve (2009), que declaró IMPROCEDENTE el amparo solicitado por José Domingo Requiniva Riveros y María Esther Cano contra el INCODER. (Expediente T-2.520.156).

Segundo: CONFIRMAR, por las razones expuestas, la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Villavicencio, el veintidós (22) de octubre de dos mil nueve (2009), confirmada a su vez por la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, el trece (13) de noviembre de dos mil nueve (2009), que declaró IMPROCEDENTE el amparo solicitado por Ramón Humberto Encinosa contra el INCODER. (Expediente T-2.520.159).

Tercero: CONFIRMAR, por las razones expuestas, la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Villavicencio, el trece (13) de octubre de dos mil nueve (2009), confirmada a su vez por la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, el trece (13) de noviembre de dos mil nueve (2009), que declaró IMPROCEDENTE el amparo solicitado por Narciso Parra y Gladys Gil contra el INCODER. (Expediente T-2.520.185).

Quinto: CONFIRMAR, por las razones expuestas, la sentencia proferida por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Villavicencio, el siete (7) de octubre de dos mil nueve (2009), confirmada a su vez por la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, el veinticinco (25) de noviembre de dos mil nueve (2009), que declaró IMPROCEDENTE el amparo solicitado por José Carmelo Garavito Santos y María Lilia Camelo contra el INCODER. (Expediente T-2.520.187).

Sexto: REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Villavicencio, el nueve (9) de octubre de dos mil nueve (2009), confirmada a su vez por la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, el veinticinco

(25) de noviembre de dos mil nueve (2009), y en su lugar declarar IMPROCEDENTE el amparo solicitado por Luis Alfredo Zapata Torres y Aminta Cárdenas de Vanegas contra el INCODER. (T-2.520.186).

Séptimo: REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Villavicencio, el trece (13) de octubre de dos mil nueve (2009), confirmada a su vez por la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, el dieciocho (18) de noviembre de dos mil nueve (2009), y en su lugar declarar IMPROCEDENTE el amparo solicitado por José Omar Rojas y María Irma Cedeño Urrea contra el INCODER. (Expediente T-2.520.157).

Octavo: REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Villavicencio, el ocho (8) de octubre de dos mil nueve (2009), confirmada a su vez por la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, el trece (13) de noviembre de dos mil nueve (2009), y en su lugar declarar IMPROCEDENTE el amparo solicitado por José Humberto Gaitán y Avifait Tigreros Bejarano contra el INCODER. (Expediente T-2.520.196).

Noveno: REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Puerto López, el veintiocho (28) de septiembre de dos mil nueve (2009), confirmada a su vez por la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, el doce (12) de noviembre de dos mil nueve (2009), y en su lugar declarar IMPROCEDENTE el amparo solicitado por Luis Fernando Valencia y la señora Leyvi Castañeda contra el INCODER. (Expediente T-2.520.169).

Décimo. LÍBRESE por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado Ponente

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Como quiera que los expedientes fueron acumulados al T-2.520.156, cuando se haga referencia a algún cuaderno o folio, por regla general se trata de este último. Empero, si el folio o cuaderno mencionado está antecedido por otro número de expediente, entonces ha de entenderse que se encuentra dentro de éste.

2 Este número (340) como indicativo de un puesto en el proceso de adjudicación, se encuentra repetido en el expediente T-2.520.174 y T-2.520.187.

3 En efecto, el inciso 3º del artículo 86 de la Constitución consagra: "(...) Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable". Por su parte, el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991 contempla: "(...) La acción de tutela no procederá: 1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante (...)".

4 Al respecto, puede consultarse la sentencia T-623 de 2009. En ese caso, la Corte revisó una acción de tutela instaurada por un profesor afro que se encontraba en un cargo de provisionalidad y alegaba la transgresión de su derecho fundamental al debido proceso, por haber sido excluido de la posibilidad de presentar una entrevista dentro del concurso para proveer cargos en propiedad. A su turno, la administración indicó que el accionante no

cumplía con los requisitos mínimos para participar en el concurso de méritos, ya que no era docente profesional o licenciado. La Sala de Revisión resolvió declarar improcedente el amparo, pues no observó la existencia de un perjuicio irremediable que hiciera preferente la acción de tutela frente a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. En este sentido, la Corte indicó que esta última acción era un mecanismo judicial idóneo y eficaz para resolver el conflicto jurídico que aquejaba al actor.

6 El inciso primero del artículo 154 del CCA consagra: “En los procesos ante el Consejo de Estado, la solicitud de suspensión provisional será resuelta por la Sala o sección en el auto admisorio de la demanda (...)”.

7 En este caso, la Corte se refirió a varios procesos en los cuales los accionantes consideraban que su derecho fundamental al debido proceso administrativo había sido vulnerado por una empresa prestadora del servicio público de energía eléctrica (CODENSA). Alegaban que al ser la empresa la que recaudaba las pruebas, analizaba sus contadores e imponía las sanciones por presuntas anomalías e irregularidades, no podía ser garante del mencionado derecho fundamental. A su turno, la demandada indicó que los gestores del amparo no utilizaron los mecanismos administrativos y judiciales para controvertir sus actos. La Corte declaró improcedente el amparo por considerar que los accionantes debían acudir a los medios de defensa judiciales existentes en el ordenamiento jurídico. De igual modo, indicó que la acción de tutela no podía ser utilizada como una tercera vía judicial o para revivir términos caducos por negligencia de la parte interesada.

8 En esta ocasión, la Corte se pronunció sobre un caso en el cual una entidad ordenó la suspensión temporal de la mesada pensional de dos personas aduciendo que no se encontraban las resoluciones que reconocían el derecho dentro de los archivos de Foncolpuertos. Con todo, les concedió dos meses para que allegaran copias o la suspensión devendría en definitiva. La Corte observó que los requisitos procedimentales de la acción de tutela, relativos a que las acciones ordinarias no hubieran caducado se cumplían, por lo que entró a analizar el caso de fondo, resolviendo amparar transitoriamente los derechos invocados y ordenar a la entidad reanudar el pago de las mesadas pensionales hasta tanto el proceso administrativo de reconstrucción e inspección del archivo de Foncolpuertos terminara y pudiera acreditarse que no existía resolución que reconociera los derechos.

9 En la SU-544 de 2001, esta Corporación indicó: “La acción de tutela como mecanismo transitorio únicamente opera cuando se amenaza un derecho fundamental y el juez tiene la posibilidad de adoptar una medida temporal de protección, para evitar un perjuicio irremediable. En materia de debido proceso administrativo, salvo que se trate de una serie de hechos concatenados, resulta en extremo difícil sostener que una persona se enfrenta a un posible perjuicio irremediable en razón al peligro de que el derecho se viole. La Corte no descarta la posibilidad, sin embargo, para que proceda, resulta necesario que la administración no haya adoptado la decisión, pues en tal caso, se estará frente a una violación y no ante la puesta en peligro del derecho.”

10 Al respecto pueden consultarse las sentencias T-045 de 1993, T-480 de 1993, T-554 de 1993, T-142 de 1995.

11 Pueden consultarse, entre otras, las sentencias T-468 de 1992, T-145 de 1993, T-225 de 1993, SU- 1193 de 2000, T-751 de 2001.

12 En esta providencia, la Corte se pronunció sobre un caso en el cual a una mujer que padecía una enfermedad degenerativa, con incapacidad laboral superior al 50%, le habían negado el reconocimiento de la sustitución pensional de su madre bajo el argumento de que hacía 30 años había tenido un vínculo marital. Por tal razón, la entidad demandada aducía que no se evidenciaba la dependencia económica. La Corte, tras constatar la procedencia de la acción de tutela por no estar caducos los mecanismos ordinarios de defensa judicial al momento de haberse instaurado la acción de tutela, constató que se le transgredían los derechos fundamentales a la accionante y concedió el amparo.

13 Ver, entre otras, las sentencias T-871 de 1999 y T-812 de 2000.

14 CCA, artículo 73

15 En este caso, la Corte analizó la revocatoria directa de una pensión de jubilación, al igual que de unas órdenes de pago de mesadas atrasadas, en la cual no obró consentimiento expreso de la beneficiaria del acto administrativo. La Corte amparó los derechos de la accionante transitoriamente, hasta tanto se resolviera en la jurisdicción competente la demanda que la misma administración debía instaurar contra su propio acto, pues no se observaba que existieran actuaciones ilegales por parte de la gestora del amparo para que le

fuera reconocida la pensión de vejez.

16 A este respecto, puede consultarse, entre otras, las sentencias T- 723 de 2008, T-172 de 2005, T-830 de 2004, C-835 de 2003, T-871 de 2001, T-754 de 2001 y C-672 de 2001.

17 En esta sentencia, la Corte revisó un caso en el cual el acto administrativo que archivaba la investigación disciplinaria contra un Alcalde de Villavicencio era revocado sin que mediara autorización por parte de este servidor público. En contra del burgomaestre existían pesquisas en razón a que había nombrado como encargados a personas cuyos cargos no tenían la jerarquía de Secretarios de Despacho. Sin embargo, una de las tres investigaciones fue archivada de oficio y se resolvió la suspensión provisional del cargo que venía ejerciendo el accionante. La Corte constató que se transgredió el debido proceso administrativo, pues no medió actuación ilegal por parte del gestor del amparo para que la pesquisa fuera archivada, por lo mismo, para revocarla, era menester contar con su aquiescencia expresa y escrita.

18 En este sentido, es pertinente indicar que según el numeral 2º del artículo 136 del CCA la acción de nulidad y restablecimiento del derecho caduca al cabo de cuatro meses contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso.