

Sentencia T-653/13

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE LA CARENCIA ACTUAL DE OBJETO-Hecho superado y daño consumado

La carencia actual de objeto tiene lugar, en la medida en que la finalidad de la acción de tutela es garantizar la protección del derecho fundamental de quien invoca el amparo. La carencia actual de objeto por hecho superado se configura cuando entre el momento de la interposición de la acción de tutela y el momento del fallo se satisface por completo la pretensión contenida en la demanda de amparo. En otras palabras, aquello que se pretendía lograr mediante la orden del juez de tutela ha acaecido antes de que el mismo diera orden alguna. En este sentido, la jurisprudencia de la Corte ha comprendido la expresión hecho superado en el sentido obvio de las palabras que componen la expresión, es decir, dentro del contexto de la satisfacción de lo pedido en tutela. De otra parte, la carencia actual de objeto por daño consumado se presenta cuando no se reparó la vulneración del derecho, sino por el contrario, a raíz de su falta de garantía se ha ocasionado el daño que se buscaba evitar con la orden del juez de tutela, de modo tal que ya no es posible hacer cesar la violación o impedir que se concrete el peligro y lo único que procede es el resarcimiento del daño originado en la vulneración del derecho fundamental.

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO-No impide a la Corte Constitucional pronunciamiento de fondo sobre la existencia de una violación de derechos fundamentales y futuras violaciones

Es necesario reiterar que la existencia de una carencia actual de objeto no es óbice para que la Corte analice si existió una vulneración y, en esa medida, determine el alcance de los derechos fundamentales cuya protección se solicita.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Alcance y contenido

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Procedencia de tutela como mecanismo de protección cuando adquiere rango fundamental

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER PARTICULAR Y CONCRETO-Procedencia excepcional

La Sala debe insistir en que como regla general la tutela no procede como mecanismo principal contra actos expedidos por una autoridad administrativa pues para ello se han previsto otros instrumentos judiciales, sin embargo, sólo de manera excepcional esta acción procede transitoriamente cuando se compruebe la existencia de un perjuicio irremediable.

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS-Procedencia excepcional como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable

PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO ADELANTADO POR ENTIDADES DE CONTROL AMBIENTAL-Marco jurídico

PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL-Cualquier persona puede intervenir dentro del procedimiento sin demostrar interés jurídico alguno

PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL-Importancia de las notificaciones y la publicidad de los actos administrativos, especialmente cuando afectan a terceros

PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL-Obligación de notificar no solo a los directamente interesados sino a terceros tanto determinados como indeterminados

PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL-Notificación en debida forma para la garantía del debido proceso y derecho de defensa

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Vulneración por cuanto no se notificó de la suspensión de proyecto de vivienda de interés social a la accionante como parte interesada

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO-Caso en que se notificó a la accionante de la suspensión del proyecto de vivienda por orden de juez instancia

Referencia: expediente T-3.931.914

Acción de tutela presentada María Carmen Quintero Muñoz en nombre propio y representación de sus hijos menores de edad contra la Corporación para el Desarrollo

Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena -Cormacarena- e Inversiones Grupo Casa Nova

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de septiembre de dos mil trece (2013).

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

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos proferidos en primera instancia por el Juzgado Quinto Penal Municipal de Villavicencio, el 19 de noviembre de 2012, y en segunda instancia, el 28 de enero de 2013, por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Villavicencio, dentro del proceso de tutela de María Carmen Quintero Muñoz contra la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena -Cormacarena- e Inversiones Grupo Casa Nova.

El proceso de la referencia fue seleccionado para revisión por la Sala de Selección Número Seis, mediante Auto proferido el seis (6) de junio de dos mil trece (2013).

María Carmen Quintero Muñoz, en nombre propio y representación de sus dos hijos menores de edad, instauró acción de tutela contra la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena -Cormacarena- e Inversiones Grupo Casa Nova. S.A., como mecanismo transitorio, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa, a la vivienda digna y los derechos fundamentales de sus hijos, basada en los siguientes

1. Hechos

1.1 María Carmen Quintero Muñoz es madre cabeza de familia y de ella dependen sus dos

hijos menores de edad.

1.2. La Caja de Compensación familiar del Meta -Cofrem- en julio de 2006 le otorgó a María Carmen Quintero Muñoz un subsidio familiar de vivienda por \$8.568.000, para la adquisición de vivienda de interés social.

1.3. El 25 de noviembre de 2011 la accionante celebró promesa de compraventa con la constructora Inversiones Grupo Casa Nova, del inmueble de interés social en la calle 10 Sur N° 13-20 este, Mz R. casa N° 7 de la Urbanización Portales de San Diego.

1.4. CORMACARENA mediante resolución PS-GJ 1.2.6.012.0073 del 3 de febrero de 2012, ordenó la suspensión de la obra dentro del proceso administrativo sancionatorio, al considerar que la construcción se estaba realizando sobre un humedal que es área protegida.

1.5. Como consecuencia de esa orden de suspensión de actividades, el representante legal de la constructora ha manifestado la imposibilidad de terminar la construcción de la vivienda y entregarla a la demandante.

1.6. CORMACARENA no le ha permitido a la accionante intervenir en el procedimiento administrativo sancionatorio que adelanta contra Inversiones Grupo Casa - Nova.

Por los anteriores hechos la señora María Carmen Quintero Muñoz solicita la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso y a la vivienda digna de ella y los derechos fundamentales de sus hijos y pide, en consecuencia, se ordene el levantamiento de la medida cautelar de suspensión de actividades decretada dentro de la actuación administrativa seguida por CORMACARENA. Igualmente insta que se ordene al vendedor INVERSIONES GRUPO CASA NOVA la escrituración del inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria N° 230-151042 y localizado en la Calle 10 Sur N°13-20 Este Manzana R Casa 7, de la urbanización Portales de San Diego, en la ciudad de Villavicencio. Asimismo solicita sea vinculada como tercero interesado en el procedimiento sancionatorio.

2. Respuesta de las entidades accionadas

A. CORMACARENA

En su respuesta alega que no hay vulneración de derecho alguno y tampoco existe un perjuicio irremediable, y en todo caso los derechos alegados por la accionante no corresponde garantizarlos a esa Corporación ni son atribuciones legales a su cargo. Igualmente, que el inmueble prometido en venta se encuentra ubicado en un área protegida, siendo la actividad urbanística desarrollada por Inversiones Grupo Casa Nova contraria a los principios de conservación fijados por la Corporación. Concluye así que la acción de tutela es improcedente.

B. INVERSIONES GRUPO CASA NOVA

Por su parte, el señor Eduardo Alfonso Nieto Rojas, actuando en nombre y representación de la firma INVERSIONES GRUPO CASA NOVA, se atiene a gran parte de los hechos afirmados por la accionante. Asimismo, manifiesta que la constructora está en posibilidad de oficializar la escrituración de la vivienda materia de esta tutela una vez se levante la medida cautelar. Considera que tienen derechos adquiridos por cuanto cuenta con las licencias de construcción y licencia de urbanismo lo que le permitía la construcción bajo el manto de la legalidad siendo CORMACARENA quien ha desconocido tales hechos.

3. Pruebas allegadas al proceso

1. Fotocopia de la Cédula de Ciudadanía de María Carmen Quintero Muñoz
2. Copia de los registros de nacimiento de Luis Eduardo Barajas Quintero y de Angie Natalia Barajas Quintero, hijos de la accionante
3. Copia del oficio N° 07700 del 27 de julio de 2006, mediante el cual Cofrem comunica a la accionante que le ha sido otorgado un subsidio familiar de vivienda y las condiciones de adjudicación del mismo.
4. Copia del Oficio radicado 540-003365, del 3 de febrero de 2012, en el cual la Jefe Área de Vivienda y Foned de Cofrem indica que habiendo acreditado que se encuentra en proceso de escrituración el inmueble adquirido con la constructora Grupo Casanova, el subsidio otorgado mediante Acta de adjudicación 037 de 2006 esta vigente hasta el 1° de marzo de 2012.
5. Copia del Oficio del Jefe Área de Crédito de Cofrem, fechado el 23 de noviembre de

2011, en la cual informa a la señora María Carmen Quintero Muñoz que le ha sido otorgado un crédito hipotecario por valor de \$26.780.000, para la adquisición del inmueble localizado en la Casa 7 manzana R de la Urbanización Portales de San Diego en Villavicencio.

6. Copia de la Promesa de compraventa del inmueble localizado en la Calle 10 Sur, N° 13-14 Este, Manzana R Casa N° 7 Urbanización Portales de San Diego, en Villavicencio, celebrada el 25 de noviembre de 2011 entre María Carmen Quintero Muñoz e Inversiones Grupo Casa-Nova, representada por el señor Eduardo Alfonso Nieto Rojas.

7. Copia de la Resolución N°5001-1-11-0042 de 15 de Noviembre de 2011 mediante la cual conceden Licencia de Construcción de obra nueva al Señor Eduardo Alfonso Nieto Rojas, sobre el predio ubicado en la calle 10 Sur N° 13-04/08/14/20/26/32/38/44/50 Este y Calle 9 Sur N° 13ª-51 Este, para la construcción de 10 viviendas de interés social en un piso "Urbanización San Diego"

8. Copia del Certificado de Tradición del Inmueble con Matricula Inmobiliaria N° 230-151042, dirección Urbanización San Diego Manzana R, Lote 7, expedido el 6 de marzo de 2012

9. Copia de Sentencia de tutela de fecha dos (2) de Noviembre de 2012 del Juzgado Segundo de Familia Villavicencio (Meta) interpuesta por la señora Clara Edith Losada Guayara contra la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo (CORMACARENA) e Inversiones Grupo Casa Nova, en la cual se ordena a CORMACARENA el levantamiento de la medida preventiva sobre el proyecto de Construcción Urbanización Portales de San Diego de esta ciudad (obrante a folios 61 a 71 cuaderno 3)

4. Sentencia de Primera Instancia

El Juzgado Quinto Penal Municipal de Villavicencio, mediante sentencia del 19 de noviembre de 2012, concedió el amparo del derecho al debido proceso, por cuanto a la señora María Carmen Quintero Muñoz no se le permitió intervenir en la actuación administrativa adelantada por CORMACARENA, la cual conllevó la afectación de los derechos a la vivienda digna y al mínimo vital de la accionante y de sus hijos, considerando que se le privó de la posibilidad de acceder a la vivienda prometida en venta. Añadió el a quo que las autoridades

administrativas desconocieron que por tratarse de una madre cabeza de familia, el Estado está obligado a brindar especial protección.

5. Impugnación

Contra la Sentencia de Primera Instancia el representante de CORMACARENA presentó impugnación, en la cual manifiesta su inconformidad con el amparo otorgado pues desconocía que la accionante tenía algún derecho sobre el inmueble localizado en la Calle 10 Sur N° 13-20 Este Manzana R Casa 7, de la urbanización Portales de San Diego, en la ciudad de Villavicencio y ésta circunstancia no fue informada por la Constructora dentro de la actuación sancionatoria administrativa. A lo cual añade que, la Constructora sabía que el predio sobre el cual pretendía adelantar la obra hacía parte de una zona protegida por tratarse de un humedal.

6.1. El Juzgado Tercero Penal del Circuito de Villavicencio, en decisión del 28 de enero de 2013, revocó el fallo de primera instancia y declaró improcedente la solicitud de amparo, pues en su criterio la afectación de los derechos de la accionante se deriva del desconocimiento por parte de la constructora Inversiones Grupo Casa Nova de las restricciones que afectan el predio sobre el cual se edificaría la casa prometida en venta a la accionante, y que impedían realizar cualquier construcción por ser parte del área de protección los humedales Kirpas-Pinilla-La Cuerera. No hay entonces, responsabilidad de CORMACARENA, entidad que en ejercicio de sus funciones y de manera oportuna había comunicado a la constructora la prohibición de construir en esa zona.

6.2. También descarta el ad quem la vulneración del derecho al debido proceso de la señora María Carmen Quintero Muñoz, por cuanto no fue vinculada al proceso administrativo porque no se encuentra registrada como propietaria del bien y de la promesa de compraventa surge apenas una mera expectativa. Por ello, la autoridad accionada vinculó a Inversiones Grupo Casa Nova, quien ostentaba la calidad de propietaria del inmueble, constructora que tampoco informó de la existencia del contrato realizado con la accionante, por lo cual al desconocer que la señora María Carmen Quintero Muñoz era una posible víctima, no le era posible vincularla a la actuación administrativa.

7. Actuación en sede de Revisión

7.1. En Septiembre 14 de 2013, el despacho del Magistrado sustanciador se comunicó telefónicamente con la señora María Carmen Quintero, quien manifestó que el tres (3) de Mayo del presente año, el señor Eduardo Alfonso Nieto Rojas quien es el representante legal de INVERSIONES GRUPO CASA NOVA otorgó escritura pública número Novecientos dieciocho (918) de la Notaría Cuarta (4) del Círculo de Villavicencio sobre el inmueble objeto de la tutela singularizado con cédula catastral No. 50001-00-17-0936-009-000, ubicado en la Calle 10 Sur No. 13-40 Este Manzana R Casa 7, de la Urbanización Portales de San Diego en la ciudad de Villavicencio (Meta).

7.2. Igualmente, en fecha 14 de septiembre de 2012, la señora María Carmen Quintero remitió vía correo electrónico, copia escaneada de la escritura pública número Novecientos dieciocho (918) de la Notaría Cuarta (4) del Círculo de Villavicencio, donde consta la compraventa de vivienda de interés social y constitución de hipoteca del bien materia de esta tutela descrito en el párrafo anterior según obra en folios 8 a 27 del cuaderno 1.

7.3. En Septiembre 14 de 2013, el despacho del Magistrado sustanciador, se comunicó telefónicamente con el representante legal de la empresa Inversiones GRUPO CASA NOVA en la cual manifestó que a raíz del levantamiento de la medida cautelar actualmente se había finalizado la construcción de las casas de la manzana R sobre una de las cuales la señora María del Carmen Quintero Núñez tenía la promesa de compraventa y actualmente era de propiedad de ella.

7.4. El señor Eduardo Alfonso Nieto Rojas envió copias de las siguientes actuaciones:

a. Copia de la Sentencia de veintinueve (29) de enero de 2013 del Tribunal Superior de Villavicencio, Sala Civil Familia que decide la impugnación de la providencia del juzgado Segundo de Familia Villavicencio del (5) de diciembre de 2012 que ordenaba levantar las medidas preventivas decretadas sobre el proyecto de construcción Urbanización Portales de San Diego en la que confirma dicha decisión y además ordena dejar sin efecto todo lo actuado con posterioridad al acto administrativo No. PS-GJ.1.2.6.12.0073 de fecha 3 de febrero de 2012. (obrante a folios 32 a 38 cuaderno 1)

b. Copia del Auto PS-GJ 1.2.64.13.0043 de fecha treinta y uno (31) de enero de 2013 “Por medio del cual se deja sin valor ni efectos jurídicos las actuaciones administrativas de carácter sancionatorio posteriores a la resolución de apertura número PS.GJ 1.2.6.12.0073

de febrero de tres (3)de 2012 y se dictan otras disposiciones” expedido por CORMACARENA. (obrante a folios 28 a 31 cuaderno 1)

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Sala Octava de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela adoptados en los procesos de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso 3°, y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 y 34 del Decreto 2591 de 1991.

2. Presentación del caso, planteamiento del asunto objeto de revisión y problema jurídico

La señora María Carmen Quintero Núñez interpuso acción de tutela en contra de CORMACARENA y de Inversiones GRUPO CASA NOVA en la que solicitó la protección de sus derechos y los de sus hijos a la vivienda y al debido proceso. La accionante estima vulnerados estos derechos por la decisión de CORMACARENA que obligó a la suspensión de la construcción del condominio de casas que adelantaba el GRUPO CASA NOVA, en tanto que ella había firmado promesa de compraventa respecto de una de las viviendas que harían parte de la obra suspendida. Igualmente estimó que se vulneraron sus derechos por no haberle sido comunicada la actuación administrativa sancionatoria ambiental como tercero afectado.

Problema Jurídico

Corresponde a la Sala determinar si se vulneró el derecho a la vivienda digna, así como el derecho al debido proceso de la accionante y de sus hijos por la decisión administrativa de CORMACARENA que ordenó suspender la construcción del inmueble -vivienda de interés social- prometido en venta a la accionante por Inversiones GRUPO CASA NOVA, cuando tal decisión, que no fue comunicada a los terceros afectados con la medida, se fundamentó en el ejercicio de las funciones encaminadas a la preservación del área de protección de un humedal.

Nótese, sin embargo, que durante el trámite, a la señora María Carmen Quintero Núñez, se le otorgó escritura pública sobre el bien inmueble materia de esta tutela, y CORMACARENA

dictó resolución donde retrotrajo las actuaciones al comienzo de lo actuado resolviendo hacer la respectiva notificación a la accionante.

Es pertinente entonces, verificar si en el caso bajo estudio, la Corte se encuentra frente a la figura de la carencia actual de objeto por hecho superado, para así establecer si existió o no vulneración de los derechos fundamentales de la accionante, y si el fallo de los jueces de instancia respondió adecuadamente a los mandatos constitucionales y legales.[1]

3. Cuestión previa. Carencia actual de objeto

La carencia actual de objeto tiene lugar, en la medida en que la finalidad de la acción de tutela es garantizar la protección del derecho fundamental de quien invoca el amparo. Es decir, es, en principio, una finalidad subjetiva. Existiendo carencia de objeto “no tendría sentido cualquier orden que pudiera proferir esta Corte con el fin de amparar los derechos del demandante, pues en el evento de adoptarse ésta, caería en el vacío por sustracción de materia”[2]. La Corte ha señalado al respecto:

“Esta Corporación, al interpretar el contenido y alcance del artículo 86 de la Constitución Política, en forma reiterada ha señalado que el objetivo de la acción de tutela se circunscribe a la protección inmediata y actual de los derechos fundamentales, cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas, o de los particulares en los casos expresamente consagrados en la ley.

Así las cosas, se tiene que el propósito de la tutela, como lo establece el mencionado artículo, es que el Juez Constitucional, de manera expedita, administre justicia en el caso concreto, profiriendo las órdenes que considere pertinentes a la autoridad pública o al particular que con sus acciones han amenazado o vulnerado derechos fundamentales y procurar así la defensa actual y cierta de los mismos.

No obstante, cuando la situación de hecho que causa la supuesta amenaza o vulneración del derecho alegado desaparece o se encuentra superada, la acción de tutela pierde toda razón de ser como mecanismo más apropiado y expedito de protección judicial, por cuanto la decisión que pudiese adoptar el juez respecto del caso concreto resultaría a todas luces inocua, y por consiguiente contraria al objetivo constitucionalmente previsto para esta acción”.[3]

Mediante sentencia T-533 de 2009, esta Corporación manifestó que el fenómeno de la carencia actual de objeto tiene como característica esencial que la orden del juez de tutela relativa a lo solicitado en la demanda de amparo no surtiría ningún efecto. Lo anterior, como resultado de dos eventos: el hecho superado o el daño consumado.

La carencia actual de objeto por hecho superado se configura cuando entre el momento de la interposición de la acción de tutela y el momento del fallo se satisface por completo la pretensión contenida en la demanda de amparo. En otras palabras, aquello que se pretendía lograr mediante la orden del juez de tutela ha acaecido antes de que el mismo diera orden alguna. En este sentido, la jurisprudencia de la Corte ha comprendido la expresión hecho superado en el sentido obvio de las palabras que componen la expresión, es decir, dentro del contexto de la satisfacción de lo pedido en tutela.

En dicho sentido, esta Corporación ha señalado que no es perentorio para los jueces de instancia, aunque sí para la Corte en sede de revisión, como juez de máxima jerarquía de la jurisdicción constitucional, el deber de determinar el alcance de los derechos fundamentales cuya protección se solicita e incluir en la argumentación de su fallo el análisis sobre la vulneración de los derechos fundamentales planteada en la demanda. Sin embargo, puede hacerlo, tal como lo prescribe el artículo 24 del Decreto 2591 de 1991, sobre todo si considera que la decisión debe incluir observaciones acerca de los hechos del caso estudiado, incluso para llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de la situación que originó la tutela, o para condenar su ocurrencia y advertir la inconveniencia de su repetición, so pena de las sanciones pertinentes, si así lo considera. De otro lado, lo que sí resulta ineludible en estos casos, es que la providencia judicial incluya la demostración de la reparación del derecho antes del momento del fallo. Esto es, que se demuestre el hecho superado.

De otra parte, la carencia actual de objeto por daño consumado se presenta cuando no se reparó la vulneración del derecho, sino por el contrario, a raíz de su falta de garantía se ha ocasionado el daño que se buscaba evitar con la orden del juez de tutela, de modo tal que ya no es posible hacer cesar la violación o impedir que se concrete el peligro y lo único que procede es el resarcimiento del daño originado en la vulneración del derecho fundamental.

Por regla general, la acción de tutela tiene un carácter eminentemente preventivo más no indemnizatorio. Es decir, su fin es que el juez de tutela, dé una orden para que el peligro no se concrete o la violación concluya, previa verificación de la existencia de una vulneración o amenaza de un derecho fundamental; sólo excepcionalmente se permite ordenar algún tipo de indemnización. En este orden de ideas, en caso de que se presente un daño consumado, cualquier orden judicial resultaría inocua o, lo que es lo mismo, caería en el vacío pues no se puede impedir que se siga presentando la violación o que acaezca la amenaza. La única opción posible es entonces la indemnización del perjuicio producido por causa de la violación del derecho fundamental, la cual, en principio, no es posible obtener mediante la mencionada vía procesal.

Así mismo, advierte la Sala que es posible que la carencia actual de objeto no se derive de la presencia de un daño consumado o de un hecho superado sino de alguna otra circunstancia que determine que, igualmente, la orden del juez de tutela relativa a lo solicitado en la demanda de amparo no surta ningún efecto. A manera de ejemplo, ello sucedería en el caso en que, por una modificación en los hechos que originaron la acción de tutela, el accionante perdiera el interés en la satisfacción de la pretensión solicitada o ésta fuera imposible de llevar a cabo.

Como ya fue señalado, es necesario reiterar que la existencia de una carencia actual de objeto no es óbice para que la Corte analice si existió una vulneración y, en esa medida, determine el alcance de los derechos fundamentales cuya protección se solicita. En consideración a lo anterior, esta Sala de Revisión entrará a determinar si la conducta de los demandados configuró la vulneración de los derechos fundamentales de la demandante y de sus hijos.

Para analizar si existió la vulneración de los derechos de la ciudadana accionante, la Sala Octava adoptará el siguiente orden expositivo: (i) Alcance y contenido del derecho a la vivienda digna, (ii) Procedibilidad excepcional de la acción tutela contra actos administrativos, (iii) Debido proceso y marco jurídico aplicable al caso concreto en actuaciones adelantadas por entidades de control ambiental para (iii) finalmente, pronunciarse respecto de la viabilidad del amparo de los derechos de la señora Quintero.

4. El derecho a la vivienda digna. Alcance y contenido. Reiteración jurisprudencia

El derecho a una vivienda digna se ha entendido como aquél dirigido a suplir la necesidad humana de “disponer de un sitio de vivienda, sea propio o ajeno, que revist[a] las características para poder realizar de manera digna el proyecto de vida”[4]. Mediante este derecho, se reconoce a las personas la posibilidad de tener un espacio físico que, de acuerdo a su calidad de vida, les permita resguardarse y protegerse de amenazas externas. Nuestra Carta Política en su artículo 51 ha consagrado lo siguiente:

ARTICULO 51. Todos los colombianos tienen derecho a la vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.”

Inicialmente la Corte consideró que del tenor de este artículo, se desprendía la naturaleza prestacional de este derecho, al requerirse la existencia de regulaciones normativas para su realización, razón por la cual no era exigible su satisfacción de forma directa o inmediata; por ello, en principio, se consideraba que su protección como derecho independiente no resultaba procedente a través de la tutela.

No obstante, en distintas ocasiones esta Corporación, en reiterada jurisprudencia, consideró que la posibilidad de poseer una vivienda en condiciones dignas podía ser objeto de protección excepcional a través de la acción de tutela. A este respecto, la Corte expresó:

“Ahora bien, aunque se ha dicho que el derecho a la vivienda digna no es exigible directamente por vía de tutela, lo cierto es que esta restricción desaparece cuando su quebrantamiento vulnera o pone en peligro derechos fundamentales. Ciertamente, la Corte Constitucional ha reconocido en prolija jurisprudencia que, en virtud del factor de conexidad, los derechos de segunda generación v.gr. los derechos a la salud, a la seguridad social o a la vivienda digna, pueden ser protegidos de la misma forma que los derechos fundamentales” (T- 491/92. M.P: Eduardo Cifuentes Muñoz)

En ese sentido, el derecho a la vivienda digna adquiriría rango fundamental, cuando operaba

el factor de conexidad con otro derecho fundamental, o cuando se evidenciaba una afectación del mínimo vital, especialmente en personas que en situación de debilidad manifiesta[5], ya que, como lo ha reiterado esta Corporación, el derecho a la vivienda adquiere importancia en la realización de la dignidad del ser humano[6]. Así, la prosperidad de una acción constitucional para la protección de este derecho, estaba sujeta a las condiciones jurídico-materiales del caso concreto en las que el juez de tutela debía determinar si la necesidad de vivienda conllevaba elementos que involucraban la dignidad o la vida de quien acude a esta instancia judicial[7].

Desde esa perspectiva, el derecho a la vivienda podía ser protegido por el juez de tutela, cuando dadas las circunstancias particulares de debilidad manifiesta en que se encuentra quien la posee, es o puede ser injustamente despojado de ella y con ello se afecta su mínimo vital o el de su familia, o cuando adquiriría el rango de fundamental por el factor de conexidad con otro derecho fundamental.

No obstante esta postura, la jurisprudencia constitucional se ha ido apartando cada vez con mayor claridad de estos pronunciamientos iniciales que catalogaban la protección de derechos económicos, sociales y culturales en sede de tutela como algo excepcional en atención al carácter no fundamental de las prerrogativas que integran dicha categoría y la relevante necesidad de conexidad con otros derechos. Así, la Corte en sus distintas Salas de Revisión ha admitido que, en cuanto su contenido se relacione con la dignidad humana, los derechos de contenido social, económico o cultural deben ser reconocidos como derechos fundamentales[8].

Ahora bien, en concreto frente al derecho a la vivienda, se ha establecido que este no puede dejar de considerarse como un derecho fundamental por el solo hecho de contar con algún grado de indeterminación frente a sus prestaciones ni tampoco dar lugar a generar el rechazo automático de la procedencia del amparo. Al respecto la Corte señaló en sentencia T-585 de 2008 en los siguientes términos:

“si bien es cierto, el derecho a la vivienda digna -al igual que otros derechos sociales, económicos y culturales- se caracteriza por cierto grado de indeterminación en relación con las prestaciones que su satisfacción requiere, las cuales deben ser precisadas por las instancias del poder definidas con fundamento en el principio democrático, tal connotación

no puede conducir a negar el carácter iusfundamental del mismo y tampoco a descartar de plano la procedencia del amparo constitucional cuando se advierta su vulneración.”[9]

La Corte ha sostenido que frente al derecho a la vivienda, existe una faceta de abstención o defensa y otra de prestación[10]. La faceta de abstención se define como la facultad de defender el derecho frente a injerencias arbitrarias de las autoridades estatales o de particulares[11] siendo la tutela un medio procedente en este caso. Por su parte, la exigibilidad de la faceta de prestación del derecho a la vivienda digna mediante acción de tutela se encuentra condicionada, en principio, “por la definición de derechos subjetivos que traduzcan prestaciones concretas a favor de las personas que alegan su vulneración”[12].

En otras palabras, la Corte ha manifestado que las personas pueden exigir mediante tutela el cumplimiento de todas las obligaciones asociadas al derecho a la vivienda, cuando “contienen elementos que son de inmediata exigibilidad”. Y en este sentido, jurisprudencia más reciente lo ha expuesto en estos términos:

Para concluir, se debe aclarar que el amparo constitucional del derecho a la vivienda podrá proceder en tanto el juez de tutela identifique:

“...si la pretensión debatida en sede de tutela hace parte de la faceta de defensa o de prestación del derecho, para en este último caso limitar su intervención a aquellos supuestos en los cuales se busque la efectividad de un derecho subjetivo previamente definido o en los que pese a la inexistencia de tal definición, la protección constitucional resulte necesaria de cara a las circunstancias de debilidad manifiesta en las que se encuentran sujetos que en razón de sus condiciones físicas, mentales o económicas requieren la especial protección del Estado”[14]

En tal sentido, atendiendo las circunstancias particulares del caso el juez de tutela debe analizar la procedencia del amparo y no rechazarlo per se por no ser conexo con un derecho fundamental o por no considerarlo, en términos generales, como un derecho fundamental.

“la prosperidad de la tutela para la protección de este derecho dependerá de las condiciones especiales del caso concreto, en las que no será suficiente el criterio de la

conexidad con un derecho fundamental para conceder el amparo, sino que el juez constitucional determine si las personas involucradas en el caso se encuentran en situación de debilidad manifiesta o se está ante el cumplimiento de un deber por parte de las autoridades competentes.” Sentencia T-009 de 2012

Ahora bien, en la medida que el derecho a la vivienda o el derecho al debido proceso se pueden ver vulnerados a partir de un acto administrativo, como se alega en el caso sub examine, es pertinente analizar la línea jurisprudencial de esta Corporación respecto de la procedibilidad de la acción de tutela en estos casos.

5.- Procedibilidad excepcional de la acción tutela contra actos administrativos. Reiteración de jurisprudencia.

Como ha sido reiterado en múltiples ocasiones por esta Corporación, la acción de tutela es un mecanismo de origen constitucional de carácter residual y subsidiario, encaminado a la protección inmediata de los derechos fundamentales de las personas que están siendo amenazados o conculcados[15]. Ello en consonancia con el artículo 86 de la Constitución, los artículo 6º numeral 1, del Decreto 2591 de 1991 que establecen como causal de improcedencia de la tutela: “[c]uando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos mecanismos será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante.”. El carácter subsidiario y residual de la acción de tutela ha servido a la Corte Constitucional para explicar el ámbito restringido de procedencia de las peticiones elevadas con fundamento en el artículo 86 de la Carta Política, más aún cuando el sistema judicial permite a las partes valerse de diversas acciones ordinarias que pueden ser ejercidas ante las autoridades que integran la organización jurisdiccional, encaminadas todas a la defensa de sus derechos.

En este sentido, la jurisprudencia de la Corte ha sido enfática en la necesidad de que el juez de tutela someta los asuntos que llegan a su conocimiento a la estricta observancia del carácter subsidiario y residual de la acción, en este sentido en Sentencia T-106 de 1993 esta Corporación, afirmó:

“El sentido de la norma es el de subrayar el carácter supletorio del mecanismo, es decir, que la acción de tutela como mecanismo de protección inmediata de los derechos

constitucionales fundamentales debe ser entendida como un instrumento integrado al ordenamiento jurídico, de manera que su efectiva aplicación sólo tiene lugar cuando dentro de los diversos medios que aquél ofrece para la realización de los derechos, no exista alguno que resulte idóneo para proteger instantánea y objetivamente el que aparece vulnerado o es objeto de amenaza por virtud de una conducta positiva o negativa de una autoridad pública o de particulares en los casos señalados por la ley, a través de una valoración que siempre se hace en concreto, tomando en consideración las circunstancias del caso y la situación de la persona, eventualmente afectada con la acción u omisión. No puede existir concurrencia de medios judiciales, pues siempre prevalece la acción ordinaria; de ahí que se afirme que la tutela no es un medio adicional o complementario, pues su carácter y esencia es ser único medio de protección que, al afectado en sus derechos fundamentales, brinda el ordenamiento jurídico.”

Sobre el mismo asunto la Corte en sentencia T-983 de 2001, precisó:

Sobre la naturaleza subsidiaria de la acción de tutela, en el mismo sentido, la Corte en Sentencia T-1222 de 2001 afirmó:

“...el desconocimiento del principio de subsidiaridad que rige la acción de tutela implica necesariamente la desarticulación del sistema jurídico. La garantía de los derechos fundamentales está encomendada en primer término al juez ordinario y solo en caso de que no exista la posibilidad de acudir a él, cuando no se pueda calificar de idóneo, vistas las circunstancias del caso concreto, o cuando se vislumbre la ocurrencia de un perjuicio irremediable, es que el juez constitucional está llamado a otorgar la protección invocada. Si no se dan estas circunstancias, el juez constitucional no puede intervenir.”

Sobre este mismo aspecto la Corporación en sentencia T-132 de 2006 confirmó:

“Así pues, la acción de tutela fue diseñada como un mecanismo constitucional de carácter residual que procede ante la inexistencia o ineficacia de otros mecanismos judiciales que permitan contrarrestar la inminente vulneración de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Se tiene, entonces, que para que un derecho sea amparable a través de la acción de tutela es necesario que (i) su carácter definitorio fundamental se vea severamente amenazado, dadas las circunstancias del caso concreto; (ii) se establezca una conexión necesaria entre la vulneración de un derecho meramente asistencial y el

compromiso de la efectividad de otros derechos fundamentales. La acción de tutela es procedente para amparar derechos de carácter fundamental que se encuentran seriamente amenazados, así como derechos meramente asistenciales cuya vulneración compromete gravemente un derecho directamente fundamental[16]”.

Atendiendo a lo expuesto, esta Corporación en sentencia T-514 de 2003 estableció que no es, en principio, la acción de tutela el medio adecuado para controvertir las actuaciones administrativas, puesto que para ello están previstas las acciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En ese escenario, la acción de tutela cabría como mecanismo transitorio de protección de los derechos fundamentales cuando quiera que esperar a la respuesta de la jurisdicción contenciosa administrativa pudiese dar lugar a un perjuicio irremediable. Al respecto se ha establecido:

“La Corte concluye (i) que por regla general, la acción de tutela es improcedente como mecanismo principal para la protección de derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos, como quiera que existen otros mecanismos tanto administrativos como judiciales para su defensa; (ii) que procede la acción de tutela como mecanismo transitorio contra las actuaciones administrativas cuando se pretenda evitar la configuración de un perjuicio irremediable; y (iii) que solamente en estos casos el juez de tutela podrá suspender la aplicación del acto administrativo (artículo 7 del Decreto 2591 de 1991) u ordenar que el mismo no se aplique (artículo 8 del Decreto 2591 de 1991) mientras se surte el proceso respectivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.”

Igualmente, en fallo T-1048 de 2008, la Corte continuó con la línea jurisprudencial ahora expresada al concluir:

“La jurisprudencia de esta Corte[17] ha estimado que la acción de tutela no es un medio alternativo que pueda ser empleado en reemplazo de las acciones judiciales ordinarias, pues conllevaría el desconocimiento de la estructura jurisdiccional del Estado. Así, esta acción tampoco resulta procedente cuando el titular del derecho amenazado o vulnerado ha contado con la posibilidad de ejercer las acciones ordinarias o especiales ante las autoridades jurisdiccionales, creadas para conocer de los litigios originados en actos de la administración. Sobre el ejercicio indiscriminado de la acción de tutela contra actos de la

administración cuando proceden otros mecanismos judiciales de defensa, este Tribunal[18] ha advertido las siguientes consecuencias:

‘(...) la paulatina sustitución de los mecanismos ordinarios de protección de derechos y de solución de controversias por el uso indiscriminado e irresponsable de la acción de tutela entraña (i) que se desfigure el papel institucional de la acción de tutela como mecanismo subsidiario para la protección de los derechos fundamentales, (ii) que se niegue el papel primordial que debe cumplir el juez ordinario en idéntica tarea, como quiera que es sobre todo éste quien tiene el deber constitucional de garantizar el principio de eficacia de los derechos fundamentales (artículo 2 Superior)[19] y (iii) que se abran las puertas para desconocer el derecho al debido proceso de las partes en contienda, mediante el desplazamiento de la garantía reforzada en que consisten los procedimientos ordinarios ante la subversión del juez natural (juez especializado) y la transformación de los procesos ordinarios que son por regla general procesos de conocimiento (no sumarios)’[20]”.

Así pues, a manera de conclusión, la Sala debe insistir en que como regla general la tutela no procede como mecanismo principal contra actos expedidos por una autoridad administrativa pues para ello se han previsto otros instrumentos judiciales, sin embargo, sólo de manera excepcional esta acción procede transitoriamente cuando se compruebe la existencia de un perjuicio irremediable.

Sentado lo anterior, corresponde aclarar aquellos eventos que la jurisprudencia constitucional ha determinado como perjuicio irremediable[21]. En relación a este tema, esta Corporación ha aplicado varios criterios para determinar su existencia:

“la inminencia, que exige medidas inmediatas, la urgencia que tiene el sujeto de derecho por salir de ese perjuicio inminente, y la gravedad de los hechos, que hace evidente la imposterabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales. La concurrencia de los elementos mencionados pone de relieve la necesidad de considerar la situación fáctica que legitima la acción de tutela, como mecanismo transitorio y como medida precautelativa para garantizar la protección de los derechos fundamentales que se lesionan o que se encuentran amenazados.”[22]

En ocasión distinta, la Sala de Revisión, a través de la sentencia T-634 de 2006,

conceptualizó el perjuicio irremediable en los siguientes términos:

“Ahora bien, de acuerdo con la doctrina constitucional pertinente, un perjuicio irremediable se configura cuando el peligro que se cierne sobre el derecho fundamental es de tal magnitud que afecta con inminencia y de manera grave su subsistencia, requiriendo por tanto de medidas impostergables que lo neutralicen. Sobre las características jurídicas del perjuicio irremediable la Corte dice en su jurisprudencia lo siguiente:

“En primer lugar, el perjuicio debe ser inminente o próximo a suceder. Este exige un considerable grado de certeza y suficientes elementos fácticos que así lo demuestren, tomando en cuenta, además, la causa del daño. En segundo lugar, el perjuicio ha de ser grave, es decir, que suponga un detrimento sobre un bien altamente significativo para la persona (moral o material), pero que sea susceptible de determinación jurídica. En tercer lugar, deben requerirse medidas urgentes para superar el daño, entendidas éstas desde una doble perspectiva: como una respuesta adecuada frente a la inminencia del perjuicio, y como respuesta que armonice con las particularidades del caso. Por último, las medidas de protección deben ser impostergables, esto es, que respondan a criterios de oportunidad y eficiencia a fin de evitar la consumación de un daño antijurídico irreparable” (sentencia T-1316 de 2001).

Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha previsto que la valoración de los requisitos del perjuicio irremediable, debe efectuarse teniendo en consideración las circunstancias que rodean el caso objeto de estudio, en la medida en que no son exigencias que puedan ser verificadas por el fallador en abstracto, sino que reclaman un análisis específico del contexto en que se desarrollan.

Por otra parte, la Corte Constitucional, ha establecido mediante pronunciamientos acogidos por la Sala Plena, que la procedencia de la acción de tutela se encuentra condicionada a la previa utilización por el accionante de los medios de defensa previstos en el ordenamiento jurídico[23]. En este orden de ideas, ha dejado claro que esta acción constitucional, como mecanismo residual y subsidiario, no puede remplazar las figuras procesales destinadas a obtener la satisfacción de sus derechos, ni puede subsanar la incuria o negligencia de las partes en hacer uso de ellas de la manera y dentro de los términos previstos legalmente para ello. En efecto, al respecto se estableció:

“La acción de tutela tiene un carácter subsidiario y no fue instaurada para remediar los errores en que incurren los ciudadanos en lo relacionado con la defensa de sus derechos. Si se llegara a admitir la posición contraria, pasaría la tutela a sustituir todos los demás medios judiciales y la jurisdicción constitucional entraría a asumir responsabilidades que no le corresponden, todo ello en detrimento de los demás órganos judiciales.

(...)

si existiendo el medio judicial, el interesado deja de acudir a él y, además, pudiendo evitarlo, permite que su acción caduque, no podrá más tarde apelar a la acción de tutela para exigir el reconocimiento o respeto de un derecho suyo. En este caso, tampoco la acción de tutela podría hacerse valer como mecanismo transitorio, pues esta modalidad procesal se subordina a un medio judicial ordinario que sirva de cauce para resolver de manera definitiva el agravio o lesión constitucional”.[24]

De esta manera, si la parte afectada no ejerce las acciones o utiliza los recursos establecidos en el ordenamiento jurídico para salvaguardar los derechos amenazados o vulnerados, éste mecanismo de amparo no tiene la virtualidad de revivir los términos vencidos, ni se convierte en un recurso opcional de las instancias previstas en cada jurisdicción.

En este orden de ideas, resulta indispensable analizar frente a cada caso, si el ordenamiento jurídico tiene previstos otros medios de defensa judicial para la protección de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados o amenazados, si los mismos son lo suficientemente idóneos y eficaces para otorgar una protección integral y además establecer si éstos fueron utilizados en término para hacer prevalecer los derechos supuestamente vulnerados.

6. Marco jurídico aplicable al caso concreto en actuaciones adelantadas por entidades de control ambiental

Una vez establecida la procedibilidad de la acción de tutela frente a actos administrativos como los que, según se alega, afectaron los derechos de la señora María Carmen Quintero Núñez y sus hijos, es pertinente a continuación hacer un análisis del marco jurídico aplicable al caso concreto para dilucidar la posible afectación del debido proceso de la actora.

La Ley 1333 de 2009 que contiene el procedimiento sancionatorio ambiental que rige las actuaciones de Corporaciones como CORMACARENA en relación con las notificaciones, en los artículos 19 y 20 establece lo siguiente:

ARTÍCULO 20. INTERVENCIONES. Iniciado el procedimiento sancionatorio, cualquier persona podrá intervenir para aportar pruebas o auxiliar al funcionario competente cuando sea procedente en los términos de los artículos 69 y 70 de la Ley 99 de 1993. Se contará con el apoyo de las autoridades de policía y de las entidades que ejerzan funciones de control y vigilancia ambiental.

Resulta por tanto del tenor de las normas, que cualquier persona puede intervenir dentro del procedimiento sancionatorio. Mas aún, dicha posibilidad se torna en un derecho cuando se hace su integración con los artículos 69 y 70 de la Ley 99 de 1993 a los que remite la ley 1333 de 2009. Efectivamente tales artículos expresan:

ARTÍCULO 69. DEL DERECHO A INTERVENIR EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS AMBIENTALES. Cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, sin necesidad de demostrar interés jurídico alguno, podrá intervenir en las actuaciones administrativas iniciadas para la expedición, modificación o cancelación de permisos o licencias de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente o para la imposición o revocación de sanciones por el incumplimiento de las normas y regulaciones ambientales.

ARTÍCULO 70. DEL TRÁMITE DE LAS PETICIONES DE INTERVENCIÓN. La entidad administrativa competente al recibir una petición para iniciar una actuación administrativa ambiental o al comenzarla de oficio dictará un acto de iniciación de trámite que notificará y publicará en los términos de los artículos 14 y 15 del Código Contencioso Administrativo y tendrá como interesado a cualquier persona que así lo manifieste con su correspondiente identificación y dirección domiciliaria.

Para efectos de la publicación a que se refiere el presente artículo toda entidad perteneciente al Sistema Nacional Ambiental publicará un Boletín con la periodicidad requerida que se enviará por correo a quien lo solicite.

El derecho a participar en los procedimientos -aún sin demostrar interés jurídico alguno-

implica obligaciones para la entidad correspondiente cuando resulte que puede haber terceros interesados -determinados o indeterminados- en la decisión que se tome dentro del procedimiento. El Código contencioso Administrativo, vigente en la época de los hechos en los artículos 14 y 15 preceptuaba:

ARTICULO 14. CITACION DE TERCEROS. Cuando de la misma petición o de los registros que lleve la autoridad, resulte que hay terceros determinados que pueden estar directamente interesados en las resultas de la decisión, se les citará para que puedan hacerse parte y hacer valer sus derechos. La citación se hará por correo a la dirección que se conozca si no hay otro medio más eficaz.

En el acto de citación se dará a conocer claramente el nombre del peticionario y el objeto de la petición.

Si la citación no fuere posible, o pudiere resultar demasiado costosa o demorada, se hará la publicación de que trata el artículo siguiente.

ARTICULO 15. PUBLICIDAD. Cuando de la misma petición aparezca que terceros no determinados pueden estar directamente interesados o resultar afectados con la decisión, el texto o un extracto de aquélla que permita identificar su objeto, se insertará en la publicación que para el efecto tuviere la entidad, o en un periódico de amplia circulación nacional o local, según el caso.

Todo lo anterior sobre las notificaciones y publicidad de los actos administrativos se corrobora, en términos generales, en el Código Contencioso Administrativo vigente a la época en los siguientes términos:

ARTICULO 46. PUBLICIDAD. Cuando, a juicio de las autoridades, las decisiones afecten en forma directa e inmediata a terceros que no hayan intervenido en la actuación, ordenarán publicar la parte resolutive, por una vez, en el Diario Oficial, o en el medio oficialmente destinado para estos efectos, o en un periódico de amplia circulación en el territorio donde sea competente quien expidió las decisiones.

Frente a la normativa que regula el caso que ocupa a la Sala, se pueden extraer varias conclusiones: (i) la importancia de las notificaciones y la publicidad de los actos

administrativos, particularmente cuando afectan a terceros; (ii) la obligación de notificar no solo a los directamente interesados sino a terceros tanto determinados, como indeterminados; (iii) tales notificaciones son condición lógica para el efectivo derecho de defensa de los administrados como uno de los contenidos del derecho al debido proceso administrativo.

Más aún, el cambio normativo que se desprende de la derogatoria de las normas transcritas anteriormente por la Ley 1437 de 2011 que comenzó a regir a partir del 2 de julio de 2012, antes que implicar un cambio en el derrotero hasta ese momento existente, reafirma la necesidad de aplicar el principio de publicidad en las actuaciones de las autoridades administrativas en materia sancionatoria. En efecto, la Ley 1437 de 2011, en referencia a las comunicaciones de las actuaciones administrativas a terceros, expresa:

ARTÍCULO 37. DEBER DE COMUNICAR LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS A TERCEROS. Cuando en una actuación administrativa de contenido particular y concreto la autoridad advierta que terceras personas puedan resultar directamente afectadas por la decisión, les comunicará la existencia de la actuación, el objeto de la misma y el nombre del peticionario, si lo hubiere, para que puedan constituirse como parte y hacer valer sus derechos.

La comunicación se remitirá a la dirección o correo electrónico que se conozca si no hay otro medio más eficaz. De no ser posible dicha comunicación, o tratándose de terceros indeterminados, la información se divulgará a través de un medio masivo de comunicación nacional o local, según el caso, o a través de cualquier otro mecanismo eficaz, habida cuenta de las condiciones de los posibles interesados. De tales actuaciones se dejará constancia escrita en el expediente.

ARTÍCULO 38. INTERVENCIÓN DE TERCEROS. Los terceros podrán intervenir en las actuaciones administrativas con los mismos derechos, deberes y responsabilidades de quienes son parte interesada, en los siguientes casos:

Cuando hayan promovido la actuación administrativa sancionatoria en calidad de denunciantes, resulten afectados con la conducta por la cual se adelanta la investigación, o estén en capacidad de aportar pruebas que contribuyan a dilucidar los hechos materia de la misma.

De esta forma, en la legislación anterior aplicable al caso que se resuelve, así como en la que se encuentra vigente, se prevé la obligación que, por el medio más eficaz, se informe a los terceros que puedan tener interés en este proceso de la existencia de la actuación. En todo caso esa obligación deberá cumplirse incluso si se trata de terceros indeterminados, caso en el cual deberá hacerse la divulgación por el medio de comunicación más eficaz. Así, en sede de tutela y frente al incumplimiento de estos requerimientos, no habría lugar más que a entender que se produce la vulneración del debido proceso y del derecho a la defensa de quienes fueron excluidos del procedimiento administrativo.

Con base en las consideraciones expuestas, entra la Sala a dar solución al problema planteado.

7. Análisis del Caso concreto

Esta Sala de Revisión debe determinar si los derechos al debido proceso, a la defensa y la vivienda digna, tanto de la señora María Carmen Quintero Muñoz como de sus hijos menores, fueron vulnerados por las entidades accionadas al ordenar la suspensión de la construcción del condominio de viviendas de interés social que adelantaba Inversiones GRUPO CASA NOVA, en el que la accionante tiene expectativas como promitente compradora, sin que se le hubiera notificado ni hecho parte del proceso administrativo sancionador que adelantaba CORMACARENA.

La petición de la Señora María Carmen Quintero se encaminaba a la protección de su derecho a la vivienda y del debido proceso incoando la tutela “como mecanismo transitorio para evitar se causen a mis menores hijos y a la suscrita los perjuicios irremediables que derivan de las actuaciones administrativas irregularmente adelantadas por CORMACARENA y las omisiones en que ha incurrido la Constructora Inversiones GRUPO CASA NOVA”. Para asegurar su derecho a la vivienda, la accionante elevó la tutela con el fin de que se pudiera terminar la construcción de su casa y se elaborara la escrituración del inmueble de la urbanización Portales de San Diego de Villavicencio ubicado en la Calle 10 Sur No 13-20 Este Manzana R Casa 7.

La Sala debe determinar en primer término la procedibilidad del amparo solicitado por la peticionaria, mediando un acto administrativo que ordenaba la suspensión de las obras de construcción en la que se encontraba su futura vivienda, aplicando para el efecto las

consideraciones esbozadas en relación con la competencia del juez de tutela en el numeral 5 de los considerandos de esta providencia.

Como se ha mencionado, por regla general la tutela no se constituye en mecanismo principal contra actos expedidos por una autoridad administrativa, sino que resulta un mecanismo procedente de manera excepcional ante la necesidad de evitar un perjuicio irremediable, la imposibilidad de ejercer recursos pertinentes o ante su agotamiento sin que se haya corregido una vulneración del derecho.

En el presente caso, encuentra la Sala que las medidas administrativas de suspensión que ahora se controvierten fueron decretadas en enero del 2012, mientras que la acción de tutela se elevó en octubre del mismo año. La intermediación de ocho meses podría evidenciar la ausencia del perjuicio grave y la falta de inmediatez. Sin embargo, encuentra la Sala que en el caso que la ocupa, la accionante es un sujeto de especial protección en cuanto madre cabeza de familia; sin conocimientos jurídicos; y que, adicionalmente, se enteró de la actuación administrativa que la afectaba de manera sorpresiva, pues CORMACARENA no le notificó del inicio de la actuación sancionatoria en materia ambiental.

La circunstancia de no haber sido notificada por CORMACARENA en debida forma, que la llevó a conocer de manera intempestiva y por intermedio del constructor la actuación que suspendía la construcción de su vivienda retrasando la escrituración y entrega, hizo que no actuara acudiendo de manera pronta a otros mecanismos que le podrían haber proporcionado una protección similar a la de la tutela en el caso de existir vulneración de derechos fundamentales. Mas aún, si no se le permitió participar en el procedimiento administrativo al no haberla notificado e informado de la actuación, mal puede exigírsele haber agotado los recursos en vía gubernativa y en todo caso acudir a la vía judicial implicaba un desgaste en términos económicos y de tiempo con los que, dadas su condición particular de sujeto de especial protección y sus circunstancias, no contaba.

Ante este análisis que debe ser laxo y garantista atendiendo las específicas circunstancias, la Sala considera que en el presente caso la tutela funge como mecanismo idóneo para propender por la defensa de sus derechos fundamentales.

Procede a continuación, realizar el análisis de hubo afectación o no de los derechos

alegados por la actora: (i) el derecho a la vivienda digna y (i) el debido proceso.

(i) Derecho a la vivienda digna

Atendiendo a la pretensión concreta esgrimida por la solicitante, que no era otra que obtener la escrituración del inmueble prometido en venta por parte de la Constructora Inversiones GRUPO CASA NOVA, debe advertirse que en el presente caso no se vulneró contenido alguno del derecho a la vivienda digna.

En efecto, tal como se desprende de los hechos, la señora María Carmen Quintero Núñez aún no era propietaria del inmueble, no vivía en el mismo y no lo hubiera sido en un plazo corto aunque ninguna medida cautelar de suspensión se hubiera interpuesto, por lo que no encuentra la Sala motivos que evidencien afectación de su lugar de habitación. En otras palabras, las circunstancias del caso evidencian que la actora no se encuentra viviendo en el inmueble objeto de la tutela por lo cual la suspensión de las obras o su entrega dilatada no causaban un perjuicio inmediato, ni irremediable, como tampoco implica un arrebatamiento de su calidad de vida que la ponga en condiciones de afectación de su vida o su dignidad.

Adicionalmente, se recuerda que el procedimiento para ser acreedor a una vivienda de interés social resulta dispendioso y de largo plazo. La accionante había adelantado ese proceso obteniendo el subsidio de vivienda por parte de COFREM junto con la aprobación del respectivo crédito para la compra de vivienda así como el ahorro programado necesario para la adquisición de tal vivienda. Todo ello implica una dilación en el tiempo que resta inmediatez a su situación.

Más allá del demorado proceso de adquisición de una vivienda, debe tenerse presente que aun cuando ninguna medida cautelar hubiera mediado interrumpiendo la culminación de las obras, la finalización de la construcción no habría sido inmediata, dada la etapa en que se encontraba la construcción y, en todo caso, la entidad otorgante del subsidio tenía que hacer la respectiva visita para el desembolso de los montos correspondientes tanto del subsidio como del crédito.

Del tenor de las circunstancias y de la demanda de tutela se desprende que lo que se buscaba con la tutela, más que proteger el derecho a la vivienda, era asegurar la

expectativa, legítima por demás, de contar con una casa propia, lo que en este caso no hace parte del contenido del derecho fundamental a la vivienda digna.

Finalmente, conforme a la jurisprudencia de esta Corte sobre la que se ha hecho referencia, el acto que se estima lesivo del mismo debe ser injusto, en razón de su propia ilicitud o ilegitimidad o porque, aunque legítimo, en relación con el detrimento que ocasione, resulte manifiestamente desproporcionado, lo que no ocurre en el presente caso. En efecto, la iniciación de la investigación sancionatoria ambiental no se muestra ilegítima ni ilícita, por cuanto es una de las facultades legales que tiene CORMACARENA, como máxima autoridad ambiental en el departamento del META.

En conclusión, de los hechos se desprende que no se está ante una faceta ni de abstención ni de prestación del derecho a la vivienda digna que haya sido afectada por una actuación ilegal o desproporcionada por parte de CORMACARENA.

Así mismo, y con base en los mismos razonamientos, la Sala concluye que tampoco se aprecia vulneración del derecho a la vivienda digna por parte de la empresa constructora, esto es Inversiones Grupo CASA NOVA. De los hechos probados se concluye que la relación entre la accionante y la constructora es eminentemente contractual y, se reitera, en cuanto no se afecta alguna situación de naturaleza iusfundamental, no se aprecia causa para conceder el amparo solicitado con fundamento en una presunta vulneración del derecho a la vivienda digna.

(ii) Derecho al debido proceso

Por su parte, la posible afectación al debido proceso obliga a establecer si el que no se haya notificado a la actora, en cuanto tercero afectado con la decisión de CORMACARENA que dio inicio a la investigación sancionatoria ambiental, vulneró el derecho alegado dentro del respectivo proceso sancionatorio.

Del acervo normativo que se ha relacionado se concluye que la omisión en la notificación tanto de la iniciación del procedimiento sancionatorio ambiental que se adelantaba por parte de CORMACARENA frente a Inversiones GRUPO CASA NOVA, como de la decisión de suspensión provisional cuya formulación se encuentra en el acto administrativo No. PS.GJ.1.2.6.12.0073 de fecha 3 de febrero de 2012[25], vulneró el derecho al debido

proceso de la accionante

Es claro que la actuación de CORMACARENA dentro del proceso sancionatorio ambiental respecto de la construcción de un conjunto de viviendas de interés social, debía prever que los afectados, especialmente con la suspensión de la obra, serían, además del constructor, los terceros con derechos sobre las futuras viviendas. Una actuación suficientemente diligente habría llevado a la determinación de los terceros que podrían verse afectados con la decisión; esto implicaba que CORMACARENA hubiese actuado conforme a las normas que regulan el procedimiento sancionatorio ambiental y que consagran la obligación de notificar personalmente el acto de inicio de procedimiento a los terceros determinados e indeterminados conforme a los artículos 20 de la Ley 1333 de 2009 y 70 de la Ley 99 de 1993 vigentes para la época de los hechos, así como la obligación de citar a los terceros que pudieran estar directamente interesados en la decisión de suspender la obra dentro del procedimiento administrativo sancionatorio en los términos de los artículos 14 y 15 del Código Contencioso Administrativo.

No basta escudarse, como lo hace la Corporación[26], en el hecho de que el contrato de compraventa entre Inversiones GRUPO CASA NOVA y la accionante no se encontraba perfeccionado, pues esta situación no desmiente la existencia de intereses por parte de los promitentes compradores. Resulta evidente que si existía un proyecto de vivienda, correlativamente existía una serie de interesados -compradores- que podrían resultar afectados en mayor o menor grado con la decisión de CORMACARENA como en el caso de la Señora María Carmen Quintero, los cuales podrían haber sido fácilmente identificables bien a través del requerimiento al presunto infractor de tal información, y en todo caso, a través de la citación a terceros indeterminados conforme al artículo 15 del Código Contencioso Administrativo.

Por las razones anteriormente expuestas, la Sala concluye que en el presente caso se vulneró el derecho al debido proceso de la señora María Carmen Quintero Muñoz.

No obstante haberse demostrado la vulneración del derecho al debido proceso, en el presente caso la Sala encuentra que existe carencia actual de objeto por hecho superado, atendiendo a circunstancias acaecidas durante el trámite de la presente Revisión de tutela.

Por lo anteriormente expresado, es preceptivo revocar la sentencia de segunda instancia que no consideró vulnerado el derecho al debido proceso de la señora María Carmen Quintero, así como exhortar a CORMACARENA a tener en cuenta lo ahora analizado y evitar que en el futuro esta circunstancia se vuelva a presentar, bien sea porque en este caso en concreto se continúe con el procedimiento sancionatorio ambiental o bien frente a otros procesos que se adelanten.

En este sentido, la Sala Octava de Revisión procederá a revocar la sentencia del Juzgado Tercero Penal del Circuito Villavicencio de fecha veintiocho (28) de enero de dos mil trece (2013), confirmará parcialmente la sentencia del Juzgado Quinto Penal Municipal de Villavicencio de diecinueve (19) de noviembre de 2012 en el sentido expresado en esta sentencia, declarará la carencia actual de objeto y advertirá a la entidad accionada que deberá abstenerse, en lo sucesivo, de incurrir en conductas como la que dio lugar a la interposición de la presente acción de tutela.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR el fallo de segunda instancia proferido por el Juzgado Tercero (3) Penal del Circuito de Villavicencio el 28 de enero de 2013 y CONFIRMAR parcialmente el fallo de primera instancia proferido por el Juzgado Quinto (5) Penal Municipal de Villavicencio de diecinueve (19) de noviembre de 2012 en lo referente a la protección del derecho al debido proceso conforme a las razones señaladas en la presente sentencia.

Segundo.- DECLARAR la carencia actual de objeto en el presente asunto, por hecho superado.

Tercero.- PREVENIR a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena “CORMACARENA” para que en lo sucesivo, dentro del ámbito de sus competencias y en los términos de lo señalado en la parte motiva de esta providencia, cumplan plenamente con los deberes de publicidad y notificación de terceros determinados

o indeterminados con el fin de procurar que situaciones como la que dio lugar a la presente tutela, en el caso de la señora María Carmen Quintero Núñez, no se repitan en el futuro.

Cuarto.- LÍBRENSE las comunicaciones 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.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

A LA SENTENCIA T-653/13

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS-No se tuvieron en cuenta las reglas jurisprudenciales aplicables a tutelas que cuestionan actos administrativos (Salvamento parcial de voto)

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER PARTICULAR Y

CONCRETO-Frente a la solicitud de amparo del derecho a la vivienda digna, la acción de tutela era improcedente (Salvamento parcial de voto)

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala, procedo a explicar las razones que me impiden acompañar la decisión adoptada en la Sentencia T-653 de 2013.

Mi disenso tiene que ver, en concreto, con los siguientes aspectos: a) la forma en que se presentan los argumentos de defensa de la entidad accionada en el acápite de antecedentes no corresponde con la exposición que sobre los mismos se hace al analizar el caso concreto; b) la falta de claridad en la solución del problema jurídico relativo a la infracción del debido proceso de la actora; c) con que no se tuvieron en cuenta las reglas jurisprudenciales aplicadas por esta corporación al revisar las tutelas promovidas contra actos administrativos y, finalmente, d) con que se denegó el amparo del derecho a la vivienda digna de la accionante pese a que el mismo debió declararse improcedente. No obstante, comparto la decisión de declarar la carencia actual de objeto con respecto a la infracción del debido proceso de la señora Quintero. De ahí que solo me aparte parcialmente de la decisión mayoritaria. A continuación, me referiré a cada uno de los motivos que sustentan mi salvamento parcial de voto.

a) Sobre la incongruencia en la presentación de los argumentos de defensa de Cormacarena.

La señora María Carmen Quintero promovió la tutela que dio lugar al trámite de revisión con el fin de que se protegieran los derechos fundamentales que Cormacarena le vulneró al no notificarla sobre la imposición, en el trámite de un proceso sancionatorio ambiental, de una medida cautelar que condujo a que se suspendiera la construcción de su vivienda. Según lo indicado en los antecedentes de la Sentencia T-653 de 2013, Cormacarena respondió la solicitud de amparo con apoyo en los siguientes argumentos de defensa: i) no se vulneró derecho alguno; ii) no se configuró un perjuicio irremediable; iii) no era Cormacarena la responsable de garantizar los derechos fundamentales de la accionante y iv) el inmueble prometido en venta estaba ubicado en un área protegida.

El fallo formuló el problema jurídico a resolver sobre esos supuestos. Por eso resulta tan sorpresivo que luego, al estudiar el caso concreto, critique que la accionada se haya negado a notificar a la señora Quintero sobre la medida cautelar, escudándose en que el contrato

que esta celebró con la compañía constructora no se hubiera perfeccionado. Como hasta entonces no se había indicado nada al respecto, la sentencia señaló, a través de un pie de página, que Cormacarena se pronunció en ese sentido al contestar la acción de tutela.

Dicha referencia resulta insuficiente, de cara a la responsabilidad del juez constitucional en la adopción de una decisión que responda, en la medida de lo posible, a las circunstancias reales que rodean la controversia sometida a su consideración. Estimo, de hecho, que la omisión en que incurrió la Sentencia T-653 de 2013 en ese sentido impidió que la Sala resolviera con rigor el problema jurídico que suscitaba el caso en estudio.

Es eso lo que sustenta mi segunda objeción a la decisión de la mayoría. A ella me referiré a continuación, no sin antes insistir en la importancia que tiene, en términos de congruencia y justicia material, el que las decisiones judiciales se apoyen en un relato fiel de los aspectos fácticos relevantes para la solución del asunto de que se trate. La exposición completa y cuidadosa de esos elementos no es una mera formalidad. Se trata, por el contrario, de un asunto fundamental para que la administración de justicia logre decisiones coherentes, en la medida de lo posible, con las circunstancias reales de los ciudadanos que acuden a ella.

b) Sobre la falta de claridad en la solución del problema jurídico relativo a la infracción del debido proceso

La Sentencia T-653 de 2013 se propuso determinar si “se vulneró (...) el debido proceso de la accionante y de sus hijos por la decisión administrativa de Cormacarena que ordenó suspender la construcción del inmueble -vivienda de interés social-prometido en venta a la accionante por Inversiones Grupo Casa Nova, cuando tal decisión, que no fue comunicada a los afectados por la medida, se fundamentó en el ejercicio de las funciones encaminadas a la preservación del área de protección de un humedal”. No obstante, los argumentos de defensa de Cormacarena que no fueron reseñados en el acápite de antecedentes de la sentencia imponían examinar la controversia constitucional desde otra perspectiva, relacionada, concretamente, con el hecho de que la accionante tuviera la condición de tercera interesada o de tercera indeterminada en el trámite del proceso sancionatorio ambiental, por ser esto lo que definiría si tenía derecho a que se le notificara sobre la apertura del mismo y sobre la imposición de la medida cautelar correspondiente.

El fallo se refirió a ese aspecto tangencialmente, al señalar que Cormacarena no podía excusar su deber de notificación en que el contrato entre la actora e Inversiones Casanova no se había perfeccionado, porque “esta situación no desmiente la existencia de intereses por parte de los promitentes compradores”. Esto, sin embargo, no resuelve el fondo de la controversia, cuya solución exigía determinar i) si el hecho de que la actora no fuera propietaria, descartaba su condición de “tercera interesada” en el trámite administrativo ambiental; ii) si el hecho de haber firmado un contrato de promesa de compraventa la convertía, al menos, en una “tercera indeterminada” y iii) si, en cualquiera de esos escenarios, debía ser notificada del acto administrativo que le dio inicio al proceso sancionatorio y del que suspendió la construcción de la Urbanización Portales de San Diego.

La sentencia, sin embargo, no solucionó tales interrogantes, entre otras cosas, porque no aplicó las reglas jurisprudenciales que utiliza esta corporación al revisar las tutelas promovidas contra actos administrativos. Procedo, entonces, a referirme a ese aspecto.

c) El fallo no tuvo en cuenta las reglas jurisprudenciales aplicables a las tutelas que cuestionan actos administrativos

Pese a la extensa exposición que realizó en su parte considerativa acerca de la procedibilidad excepcional de la acción de tutela contra actos administrativos, el fallo no identificó plenamente la actuación que vulneró el debido proceso de la señora Quintero ni estudió la procedibilidad de la solicitud de amparo en función del requisito de subsidiariedad exigible en estos casos.

A mi juicio, la Sala debió examinar la procedibilidad formal de la tutela aplicando las reglas de procedibilidad transcritas en el fallo, esto es, realizando un análisis exhaustivo que, como mínimo, identificara la actuación que habría causado la supuesta infracción iusfundamental, determinara si fue impugnada, cuánto tiempo transcurrió desde que la misma se profirió y el momento en el que se promovió la tutela y los recursos con los que contaba el accionante para objetarla por las vías ordinarias. La omisión de ese ejercicio contrasta con la rigurosidad exigible en este tipo de controversias. Por eso, me separo de lo resuelto por la mayoría.

d) Frente a la solicitud de amparo del derecho a la vivienda digna de la accionante, la tutela era improcedente

La Sentencia T-653 de 2013 resolvió que no se vulneró el derecho a la vivienda digna de la señora Quintero, porque su pretensión concreta “no era otra que obtener la escrituración del inmueble prometido en venta por parte de la Constructora (...) y porque, de todas maneras, la actuación de Cormacarena – la decisión de suspender la construcción de la urbanización Portales de San Diego- fue legítima. Para la mayoría, el hecho de que la solicitud de la actora no tuviera que ver con una faceta de abstención o de prestación del derecho a la vivienda digna permitía concluir que no fue vulnerado tal derecho. Considero, sin embargo, que tales circunstancias no conducían a denegar el amparo, sino a declararlo improcedente.

Esta corporación ha consolidado una línea jurisprudencial uniforme acerca de las pautas que determinan la procedibilidad formal de las tutelas que buscan la protección del derecho a la vivienda, la cual, entre otras cosas, insta a valorar las circunstancias particulares del peticionario y el carácter positivo o negativo de la faceta del derecho a la vivienda digna cuyo amparo se pretende.[27] Era en ese marco, el de la procedibilidad formal de la solicitud de amparo, en el que las precisiones efectuadas en la Sentencia T-653 de 2013 resultaban relevantes. El fallo, no obstante, trasladó dichas consideraciones al escenario de la procedibilidad material de la tutela, subvirtiendo las reglas vigentes en la materia que, insisto, ameritaban determinar si la faceta de protección a la que aspiraba la actora, en este caso, de prestación, relacionada con la escrituración de su vivienda, tiene la concreción legislativa o reglamentaria necesaria para que reclamar su justiciabilidad por esta vía excepcional.

Por esas razones, salvo parcialmente mi voto en los términos aludidos.

Fecha ut supra.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

[1] La Corte ha señalado que en aquellos casos en los que se determine que la decisión del

juez de instancia fue errada “debe procederse a revocar la providencia materia de revisión, aunque se declare la carencia actual de objeto, porque no es viable confirmar un fallo contrario al ordenamiento superior”. En este sentido ver Sentencia T-722 de 2003

[2] Sentencia T-612 de 2009

[3] Sentencia T-308 de 2003

[4] Sentencia T-958 de 2001 (MP. Eduardo Montealegre Lynett). En esta sentencia, la Corte Constitucional estudió una acción de tutela interpuesta por una persona cuya vivienda había sido afectada por el terremoto de 1999 ocurrido en el eje cafetero, quien solicitó la asignación de un subsidio para la reconstrucción de su vivienda ante el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo del Eje Cafetero – FOREC –, entidad que le envió una comunicación informándole que este le había sido aprobado, sin embargo, la Cámara Junior Misión Quimbaya se negó a expedir la carta de autorización del retiro de los recursos, argumentando que el subsidio reclamado buscaba ayudar a reconstruir las viviendas que al momento del sismo estaban destinadas a la vivienda familiar, situación en la que no se encontraba el inmueble de la tutelante porque para ese momento estaba en proceso de construcción. La Corte consideró que en el caso de los subsidios para la reconstrucción y reparación de las viviendas afectadas por el terremoto, el FOREC estableció como criterio para la distribución de los programas excepcionales de atención, que las viviendas beneficiarias fueran aquellas destinadas para habitación al momento del sismo, criterio que fue calificado por esta Corporación como constitucionalmente válido, pues con él se lograba distinguir a aquellas personas que habían quedado en circunstancia de debilidad manifiesta al ver afectados súbita y gravemente sus proyectos de vida, de aquellas personas que vieron pospuestos sus proyectos de vida, quienes podían acceder a los planes permanentes de atención estatal. Por lo anterior, la Corte confirmó las sentencias de instancia que negaron la protección de los derechos de la tutelante. En el mismo sentido, se pueden revisar las sentencias T-791 y T-831 de 2004 (MP. Jaime Araujo Rentería), y la sentencia T-585 de 2008 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto).

[5] Sentencia T- 363 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; T-756 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil

[6] Sentencia T-1165 de 2001, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

[7] Sentencia T-021 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero

[8] Ver particularmente las sentencias T-585 de 2008 y T-185 de 2012.

[9] Sentencia T 585 de 2008

[10] Sentencia T 585 de 2008

[11] La existencia de esta faceta de abstención había sido advertida también en la sentencia T-958 de 2001. Así mismo, en sentencia T-1318 de 2005 se señaló que algunos casos examinados por esta Corporación en sede de revisión de tutela entraban dentro de esta concepción del derecho a la vivienda digna como derecho de defensa frente a ingerencias estatales, tales como los examinados en las sentencias T-308 de 1993, T-309 de 1995, T-494 del 2005 y T-316 de 1995. En esta ocasión la Sala advierte que también en los fallos T-347 de 1998 y T-373 de 2003 se protegió la faceta de defensa del derecho a la vivienda digna.

[12] Sentencia T 585 de 2008

[13] Sentencia T 185 de 2012

[14] Sentencia 585 de 2008

[15] Ver, entre otras, las sentencias T-408 de 2002 T-432 de 2002 SU-646 de 1999 T-007 de 1992.

[16] Sentencia T- 965 de 2004.

[17] Sobre el carácter residual de la acción de tutela se pueden consultar, entre otras, las sentencias T-771 de 2004, T- 1277 de 2005 y T-1112 de 2005, T-255 de 2007.

[18] Ver Sentencias T-255 y T-1017 de 2007.

[19] Sentencia T-249 de 2002.

[20] Sentencia C-514 de 2003.

[21] Ver por ejemplo las sentencias T-743 de 2002, T-596 de 2001, T-215 de 2000. Esto

fallos resuelven casos en los cuales el actor incoaba una acción de tutela en contra de una sanción disciplinaria, por violar, entre otros, su derecho al debido proceso; en cada uno de estos procesos existía la acción de nulidad y restablecimiento del derecho para la protección del derecho al debido proceso. Por esto, el criterio utilizado por la Corte para decidir la procedencia de la tutela fue si existía o no un perjuicio irremediable, con el fin de tramitar el expediente de tutela como un mecanismo transitorio mientras que eran decididos los procesos en la jurisdicción contencioso administrativa. En el mismo sentido, ver también las sentencias T-131 A de 1996, T-343 de 2001. De otra parte, la Corte ha establecido que en los casos en los que “existe violación o amenaza de un derecho fundamental por parte de una autoridad ejecutiva, y no cuenta el afectado con acción ante la jurisdicción contencioso administrativa, o dentro del trámite de ella no es posible la controversia sobre la violación del derecho constitucional, la tutela procede como mecanismo definitivo de protección del derecho constitucional conculcado”, caso que no es aplicable al presente proceso. Sentencia T-142 de 1995.

[22] Sentencia T-225 de 1993.

[23] Sentencias T-469 de 2000, SU-061 de 2001, T-108 de 2003.

[24] Sentencia SU-111 de 1997.

[25] “Por la cual se legaliza el procedimiento de imposición de medidas preventivas en caso de flagrancia, se abre una investigación administrativa e inicia el procedimiento sancionatorio ambiental en contra de INVERSIONES GRUPO CASA NOVA NIT 900.176.234-7, representada legalmente por el señor EDUARDO ALFONSO NIETO ROJAS o quien haga sus veces, como presunto responsable de afectaciones ambientales dentro del Área de Distrito de Conservación de Suelos Kirpas Pinilla La Cuerera, en jurisdicción del Municipio de Villavicencio”.

[26] Ver respuesta de CORMACARENA a la acción de tutela obrante a folio 46 del cuaderno 4. En su escrito, alega que desconocía la existencia de un derecho por parte de la accionante porque al no estar perfeccionado el contrato de compraventa entre la empresa presuntamente infractora y la accionante esta última no se encontraba registrada como propietaria del bien lo que la llevaba a desconocer su potencialidad como afectada para vincularla a la actuación administrativa.

[27]La sentencia T-235 de 2011 indica al respecto que la procedencia de la acción de tutela para la protección del derecho a la vivienda digna “depende de una evaluación que debe realizar el juez, en cada caso, con el fin de determinar si lo que está en juego es una faceta positiva o negativa del derecho constitucional estudiado, manteniendo presente que: (i) las esferas negativas del derecho son susceptibles de protección directa por vía de tutela; (ii) las esferas positivas que hayan recibido concreción legislativa o reglamentaria deben ser exigibles mediante las garantías idóneas establecidas por el legislador; (iii) si esas garantías no existen o son insuficientes, la tutela procede para su protección. Finalmente, (iv) el juez de tutela puede suplir las falencias legislativas y reglamentarias en el aseguramiento de posiciones jurídicas subjetivas del derecho fundamental, manteniendo presente que el diseño de la política general de vivienda corresponde a los órganos democráticamente elegidos. En relación con el papel del juez constitucional frente a las obligaciones prestacionales requeridas para la eficacia de los derechos constitucionales, debe recordarse que la Constitución Política tiene carácter normativo, por lo que no es legítimo que los distintos órganos del poder público se limiten a constatar la ausencia de una garantía de derecho fundamental en un caso o escenario constitucional determinado, sino que su tarea consiste en colmar esos vacíos mediante el diseño de garantías idóneas y adecuadas que, en el marco de su competencia le permitan contribuir en la eficacia de los derechos fundamentales, deber que -en el caso específico del juez de tutela- encuentra sustento normativo en los principios de normatividad de la Constitución y eficacia de los derechos fundamentales (artículos 2º, 4º y 5º, C.P.).”