

PATRICIA SALAZAR CUÉLLAR

Magistrada Ponente

ATP331-2018

Radicación N.º 96177

Acta 23

Bogotá, D.C., treinta (30) de enero de dos mil dieciocho (2018).

VISTOS

Sería necesario entrar a decidir la impugnación propuesta por SANDRA TORCOROMA MORA, contra el fallo proferido el 7 de septiembre de 2017 por la SALA PENAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE CÚCUTA, mediante el cual tuteló su derecho fundamental de petición, en la demanda de tutela que promovió contra el MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, FONVIVIENDA, el MUNICIPIO DE VILLA DEL ROSARIO y la FISCALÍA SEGUNDA SECCIONAL DE LOS PATIOS (Norte de Santander), ante la presunta vulneración de sus derechos fundamentales, sino fuera porque se observa que se incurrió en un vicio de nulidad insubsanable en el trámite del proceso constitucional¹.

ANTECEDENTES Y FUNDAMENTOS

SANDRA TORCOROMA MORA residía, junto con sus 3 hijos menores de edad, en el corregimiento “La Parada”, municipio de Villa del Rosario (Norte de Santander), pero en el año 2005 fue víctima de una ola invernal que derivó en la destrucción de su vivienda.

Por tales acontecimientos, mediante resolución 123 de 2005, el Fondo Nacional de Vivienda la seleccionó para la entrega de un subsidio por valor de \$8'011.500 para la adquisición de un nuevo hogar.

El municipio de Villa del Rosario inició la construcción de una solución de vivienda, denominada “Urbanización El Morichal” para los afectados por ese desastre. Llevó a cabo trámites de compra de terrenos y construyó algunas viviendas. Para la adquisición de uno de aquellos predios, la demandante debió abrir una cuenta, en el Banco Agrario de Colombia, por la suma de un millón de pesos.

Luego de tres administraciones municipales (períodos 2004 - 2007; 2008 - 2011; y 2012 - 2015), los distintos alcaldes de Villa del Rosario no lograron culminar integralmente el proyecto de vivienda “El Morichal” y por ende, TORCOROMA MORA no logró obtener el hogar que le había sido prometido, a pesar de que el subsidio correspondiente había sido girado a la cuenta que abrió en el Banco Agrario y suscribió promesa de compraventa.

Tras diversas dilaciones y “promesas incumplidas” del alcalde de Villa del Rosario que ejerció el cargo hasta el año 2015, acudió a la actual administración de ese municipio con el fin de que se resolviera su situación, pero se le informó que los lotes en los que se construirían las soluciones de vivienda faltantes, fueron vendidos en el año 2015 y ya no serían adecuados como viviendas de interés social.

Acudió, en sendos derechos de petición, ante la Alcaldía de Villa del Rosario, el Ministerio de Vivienda y la Fiscalía 2ª Seccional de Los Patios, con el fin de que se esclareciera la situación descrita, obtener documentación que respaldara sus afirmaciones y, finalmente, que se le entregara alguna solución de vivienda, lo que tras una década de haber sido asignado el subsidio familiar, no ha logrado.

Su pretensión, en sede de tutela, es que las autoridades accionadas resuelvan de fondo los derechos de petición que les formuló. Además, que la alcaldía municipal de Villa del Rosario

priorice a su núcleo familiar en un proyecto de vivienda que se construye en la actualidad en ese municipio, en asocio con el Ministerio de Vivienda.

Deprecia también, que el Ministerio de Vivienda defina el estado actual del subsidio que le fue otorgado, porque afirmó esa entidad que había vencido el 4 de diciembre de 2009, pero los dineros consignados en la cuenta del Banco Agrario aún reposan allí y en el Registro Único de Afiliados (RUAF), esa asignación aún continúa vigente.

EL FALLO IMPUGNADO

Para resolver el problema jurídico sometido a su consideración, el Tribunal lo dividió en tres grandes grupos:

El primero, relacionado con las peticiones formuladas ante la Alcaldía Municipal de Villa del Rosario, de fechas 22 de abril, 13 de mayo y 8 de agosto, todos de 2016, en torno a las que estableció, de las pruebas arrojadas al expediente, que faltaba responder, únicamente, la del 13 de mayo en la que había solicitado «copia del acta de inicio y copia del acta de liquidación de la construcción de viviendas de la urbanización El Morichal».

El segundo, atinente al escrito que remitió al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, sobre el cual no obtuvo ninguna contestación, a pesar de haber acreditado su envío por correo certificado.

El tercer aspecto, que se refirió a la petición radicada ante la Fiscalía Segunda Seccional de Los Patios el 22 de abril de 2016, cuya respuesta, obtenida dentro del trámite de tutela no satisface el núcleo esencial del derecho de petición, ni fue remitida a la accionante.

En esas condiciones y tras hacer alusión a las vulneraciones que detectó dentro del trámite, dispuso el Tribunal:

PRIMERO: TUTELAR el derecho fundamental de petición de la señora SANDRA TORCOROMA MORA, de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: ORDENAR a la ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLA DEL ROSARIO, que en el término máximo de cuarenta y ocho (48) horas proceda a dar respuesta de fondo, de manera clara, precisa y congruente a la solicitud elevada el 13 de mayo de 2016 por la señora SANDRA TORCOROMA MORA tendiente a obtener copia de las actas de inicio y liquidación de la construcción de viviendas de la urbanización El Morichal a cargo de la Unión Temporal El Cajotal y copias de las respectivas modificaciones en la ejecución del proyecto, al igual que la copia del acta de evaluación realizada a dicho proyecto.

Una vez acatada dicha determinación, deberá allegar el informe pertinente para que repose como prueba en el expediente de tutela.

TERCERO: ORDENAR al MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, que dentro del término máximo de cuarenta y ocho (48) horas proceda si aún no lo ha hecho a emitir respuesta que resuelva de fondo, de manera clara, precisa y congruente la petición elevada por la señora SANDRA TORCOROMA MORA el 12 de septiembre de 2016 y que fue recibida en sede de ese Despacho Ministerial el 19 de septiembre del mismo año.

Una vez acatada dicha determinación, deberá allegar el informe pertinente para que repose como prueba en el expediente de tutela.

CUARTO: ORDENAR a la FISCALÍA SEGUNDA SECCIONAL DE LOS PATIOS (NORTE DE SANTANDER), que dentro del término máximo de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente proveído, proceda a remitir por competencia el derecho de petición elevado por la señora SANDRA TORCOROMA MORA en fecha 22 de abril de 2016, a la Fiscalía 13 Seccional Unidad de Administración Pública de esta ciudad.

Una vez acatada dicha determinación, deberá allegar el informe pertinente para que repose

como prueba en el expediente de tutela.

LA IMPUGNACIÓN

Fue propuesta por SANDRA TORCOROMA MORA, quien critica el fallo de primer grado porque «se limitó única y exclusivamente a resolver UNO (1) de todos los problemas jurídicos derivados de la presente acción constitucional». Particularmente, reclama que nada dijo el a quo sobre la protección de sus derechos a la vivienda digna, dignidad humana y mínimo vital, pero además, la protección es parcial, porque luego de que se emitan las correspondientes respuestas a los derechos de petición, la vulneración de sus garantías continuará.

Tampoco dijo nada el Tribunal sobre la afectación de los derechos de sus hijos menores de edad, quienes «en la sentencia de tutela no se nombran en ningún momento».

Señala además, que el Tribunal, al resumir la situación fáctica, destacó la pretensión de que se ordenara a los demandados priorizar la asignación a su favor de una de las soluciones de vivienda que desarrolla el municipio de Villa del Rosario en el proyecto “Altos de Buenavista”, pero ninguna consideración hizo al respecto y tampoco se lo ordenó a las accionadas, contra quienes emitió directrices encaminadas, exclusivamente, a tutelar su derecho de petición.

Reitera en esta sede que deben ser amparados los demás derechos fundamentales que alegó vulnerados y pide, en consecuencia, que se ordene «a la Alcaldía Municipal de Villa del Rosario y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Fonvivienda que junto con mis menores hijos seamos priorizados en el actual proyecto de vivienda que se desarrolla en el municipio de Villa del Rosario...».

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

La tutela es un instrumento jurídico previsto para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, mediante un procedimiento preferente y sumario, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares. Por su carácter residual sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, a menos que se presente como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En este caso, de la revisión de las diligencias, advierte la Sala que el trámite de primera instancia está viciado de nulidad por las siguientes irregularidades procesales.

1. Por indebida integración del contradictorio.

En reiteradas oportunidades se ha sostenido que aun cuando la persona que acude a la tutela tiene el deber de manifestar cuál es la autoridad o el particular que ha lesionado o amenazado sus derechos fundamentales, esa enunciación no puede atar al juez constitucional ni limitar su acción.

Es deber del funcionario judicial revisar la actuación procesal que se tacha de irregular y de vincular a todas las personas y autoridades que pudieron vulnerar los derechos del demandante, así como a aquellas que puedan verse afectadas con una eventual decisión que se adopte al resolver el amparo propuesto.

Es que, el ejercicio de la acción constitucional, no escapa a las reglas del debido proceso y éstas se desconocen, por ejemplo, cuando no se vincula al trámite de la acción pública a todas las autoridades o personas que han intervenido en el acto denunciado como causa del desconocimiento de los derechos fundamentales por el accionante o que pueden verse afectados con su decisión.

En este caso, verificada la actuación que adelantó en primera instancia la Sala Penal del Tribunal Superior de Cúcuta, se advierte que los hechos expuestos en la demanda de tutela,

comprometen, además de las entidades a las que a bien tuvo en vincular el juez colegiado, al DEPARTAMENTO DE PROSPERIDAD SOCIAL (DPS), entidad que, como informó la secretaría de vivienda y ambiente del municipio de Villa del Rosario, administra el programa “Red Unidos” y se encarga de la selección de los potenciales beneficiarios del programa de vivienda que en la actualidad está ofreciendo ese municipio, en el cual tiene interés la accionante.

La necesidad de su vinculación se reafirma con la respuesta que a la demanda ofreció la referida secretaría de vivienda, en tanto indicó que «la participación de la Alcaldía Municipal de villa del Rosario, en cuanto a la adjudicación de viviendas y de subsidios de vivienda, no es de competencia de la misma»².

Así las cosas, es evidente que el a quo resolvió la tutela propuesta desconociendo la necesidad de integrar el litis consorcio necesario en cuanto a los sujetos pasivos de la acción pública, como supuesto indispensable del contradictorio, a fin de resolver las pretensiones del accionante y no hizo uso de la gran vocación probatoria que se radicó en cabeza del juez constitucional por vía del decreto 2591 de 1991.

2. Deficiente motivación del fallo impugnado.

La [Constitución Política](#) de 1991, en su artículo 29, consagra el derecho al debido proceso como una garantía aplicable a las actuaciones judiciales y administrativas.

Una de las facetas de esa garantía fundamental, se concreta en el derecho a que las decisiones adoptadas en un proceso judicial se justifiquen de forma explícita y el funcionario a cargo de su conocimiento exponga las razones y los fundamentos que lo llevan a adoptar determinada conclusión jurídica.

Esa indicación de los motivos que sustentan la decisión, contribuye a garantizar el control de los actos del poder judicial y a evitar la arbitrariedad.

Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia CC C-145/98, expresó:

El artículo 229 de la Constitución garantiza el derecho de todos los ciudadanos para acceder a la administración de justicia. Este derecho implica no sólo que las personas pueden solicitar a los organismos que administran justicia que conozcan y decidan de fondo sobre sus conflictos –salvo que la ley contemple causas legítimas de inadmisión–, sino también que esas decisiones sean fundamentadas. La obligación de motivar las decisiones judiciales obedece a la necesidad de demostrar que el pronunciamiento no es un producto de la arbitrariedad del juez. En el Estado de derecho la sentencia responde a la visión del juez acerca de cuáles son los hechos probados dentro del proceso y cuál es la respuesta que se le brinda al caso concreto por parte del ordenamiento jurídico. Sin embargo, es claro que tanto los hechos como las normas pueden ser interpretados de manera distinta. Por esta razón, se exige que, en su sentencia, el juez realice un esfuerzo argumentativo con miras a justificar su decisión y, por lo tanto, a convencer a las partes, a los demás jueces y al público en general, de que su resolución es la correcta. Precisamente la motivación de las sentencias es la que permite establecer un control –judicial, académico o social– sobre la corrección de las decisiones judiciales.

La fundamentación judicial es necesariamente jurídica, como bien lo establece el artículo 230 de la Carta, al afirmar que los jueces sólo están sometidos en sus providencias al imperio de la ley. Esto significa que las sentencias deben basarse en una apreciación de los hechos probados dentro del proceso, desde la perspectiva de las normas jurídicas vigentes.

(...)

Dentro de las garantías propias del debido proceso y de la tutela judicial efectiva se encuentran también las de ejercer el derecho de defensa y las de recurrir las sentencias judiciales. Ahora bien, para poder presentar recursos contra los fallos judiciales es necesario

conocer cuáles fueron las razones que condujeron al juez a dictar la sentencia que se controvierte, razones que deben referirse a los hechos (las pruebas) y a los fundamentos jurídicos en los que se apoya la decisión. Si esas razones no son públicas el recurrente no podrá esgrimir contra la sentencia más que argumentos generales, que repetirían lo que él ya habría señalado en el transcurso del proceso. Precisamente entre los fines del deber de motivar las sentencias se encuentra el de facilitarle al afectado la comprensión de la resolución emitida y la formulación de su impugnación. (Destaca la Sala).

A su vez, esta Corporación en providencias CSJ ATP3819 - 2015, CSJ AP821-2015 y más recientemente en CSJ ATP5170 - 2017 aseveró:

... el imperativo de motivar las determinaciones judiciales no se cumple, sin más, con la simple y llana expresión de lo decidido por el funcionario judicial, en cuanto es preciso que manifieste en forma clara, expresa, indudable y no anfibológica su argumentación, con soporte en las pruebas y en los preceptos aplicados en cada asunto, pues no de otra manera se garantizan los derechos de los sujetos procesales, amén de que se hace efectivo el principio de imperio de la ley, esto es, de sometimiento de los jueces al ordenamiento jurídico.

Así pues, salvo el caso de los autos de trámite, el juez está obligado, por una parte, a fundar la connotación del aspecto fáctico de la decisión en razonamientos probatorios y, por otra, a explicar las razones jurídicas de la determinación soportada en el ordenamiento jurídico.

En ese sentido, son varias las modalidades bajo las cuales se pueden presentar defectos en la motivación de las providencias judiciales, aspecto sobre el cual la jurisprudencia ha identificado los siguientes yerros: (i) ausencia absoluta de motivación, (ii) motivación incompleta o deficiente, (iii) motivación ambivalente o dilógica y (iv) motivación falsa.

Para el caso, observa la Corte que el Tribunal de primer grado dictó una providencia que adolece de motivación incompleta, en tanto solo analizó una de las quejas constitucionales

de la accionante, pero nada dijo en punto de las principales alegaciones expuestas en la demanda y sobre las cuales la accionante, por vía del recurso de impugnación advierte que no fueron valoradas por la Corporación a quo.

Se destaca, la Sala Penal del Tribunal Superior de Cúcuta, sin estudiar el verdadero problema jurídico planteado por TORCOROMA MORA en el libelo tutelar, con ligereza determinó que el único derecho fundamental conculcado era el de petición, pero nada dijo en punto de las garantías fundamentales de la vida digna, mínimo vital y vivienda.

Además, omitió por completo analizar la específica pretensión de la accionante, encaminada a ordenar a las autoridades accionadas «priorizar mi núcleo familiar en el actual proyecto de vivienda que se está desarrollando en el municipio de Villa del Rosario en convenio con el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio... para poder dar solución a todos y cada uno de los inconvenientes presentados y de esta manera pueda gozar de una vivienda digna junto con mis menores hijos», a pesar de que esa solicitud fue plasmada en los antecedentes fácticos de la decisión de primer nivel.

Ello, aunado a lo expuesto por la libelista en la alzada, al señalar que «una vez se den respuesta a las peticiones... aun seguirán vulnerando mis derechos fundamentales».

La situación descrita resulta lesiva de la garantía del debido proceso que le asiste tanto a la accionante como a las autoridades demandadas, como quiera que el juez constitucional de primer nivel incumplió su deber de dar contestación completa e integral a las censuras de la libelista y una eventual decisión favorable en sede de segundo grado, podría vulnerar el derecho a la doble instancia que le asiste a las entidades que integraron el contradictorio por pasiva.

Por lo expuesto, la Sala decretará la nulidad del trámite por indebida integración del contradictorio y por falta de motivación del fallo impugnado. No obstante, se deberá preservar la validez de las pruebas allegadas al trámite.

En mérito de lo expuesto, LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA DE CASACIÓN PENAL – SALA DE DECISIÓN DE ACCIONES DE TUTELA NO. 3,

RESUELVE

DECRETAR LA NULIDAD de lo actuado por la SALA PENAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE CÚCUTA, a partir del auto que admitió a trámite la demanda de tutela, preservando la validez de las pruebas allegadas, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de la presente decisión.

REMÍTASE la actuación a la citada Sala.

NOTIFÍQUESE de conformidad con el artículo 16 del Decreto 2591 de 1.991.

CÚMPLASE

JOSÉ FRANCISCO ACUÑA VIZCAYA

EUGENIO FERNÁNDEZ CARLIER

PATRICIA SALAZAR CUÉLLAR

NUBIA YOLANDA NOVA GARCÍA

Secretaria

1 Al trámite fueron vinculados, la FIDUCIARIA CENTRAL S.A., la PROCURADURÍA PROVINCIAL DE CÚCUTA, la REGIONAL SANTANDER DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO y la PERSONERÍA DE VILLA DEL ROSARIO.

2 Ver folio 7 del cuaderno de la Corte.