

Sentencia T-474/11

ACCION DE TUTELA CONTRA SENTENCIA DE TUTELA-Improcedencia/ACCION DE TUTELA CONTRA SENTENCIA DE TUTELA-Prohibición

Esta Corporación ha sostenido en jurisprudencia constante que “de la Constitución se concluye que no procede la acción de tutela contra fallos de tutela.” Así lo concluyó en la sentencia de unificación SU-1219 de 2001, en la que la Sala Plena de esta Corporación tuvo la labor de sentar la doctrina unificada en relación con el tema de la procedencia de la acción de tutela cuando se dirige contra una sentencia de tutela. Las diferentes Salas de Revisión de esta Corporación se han pronunciado en idéntico sentido en innumerables ocasiones. Se ha admitido, no obstante, la posibilidad de interponer acciones de tutela contra las actuaciones judiciales arbitrarias, incluso de los jueces de tutela, pero no respecto de sentencias de tutela, sino en relación con incidentes de desacato, o contra autos proferidos en el curso del proceso de tutela.

ACCION DE TUTELA CONTRA SENTENCIA DE TUTELA-Improcedencia por cuanto se intenta revivir una controversia ya resuelta mediante acción anterior y frente a la cual opera el fenómeno de la cosa juzgada

Referencia: expediente T-2907244

Acción de tutela instaurada por DB SIG Geólogos Consultores Ltda. contra el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto - Sala de Decisión Penal.

Magistrada Ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., trece (13) de junio de dos mil once (2011)

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo proferido, en única instancia, por la Sala de Casación Penal - Sala de Decisión de Tutelas - de la Corte Suprema de Justicia el 9 de noviembre de 2010, dentro de la acción de tutela promovida por DB SIG Geólogos Consultores Ltda. contra el

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto – Sala de Decisión Penal.

El expediente de la referencia fue escogido para revisión por medio del Auto del dieciséis (16) de febrero de dos mil once (2011), proferido por la Sala de Selección Número Dos.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

La Representante Legal de la empresa DB SIG Geólogos Consultores Ltda., quien actúa por intermedio de apoderado judicial, interpuso acción de tutela con el fin de obtener el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso y al trabajo, los cuales considera vulnerados por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto –Sala de Decisión Penal-, al haber ordenado suspender las actividades que se adelantaban o se fueran a adelantar en desarrollo del contrato para la exploración y explotación minera del río Guineo, municipio de Villagarzón (Putumayo), mediante un fallo de tutela.

La accionante fundamentó su solicitud en los siguientes hechos:

1.1. La empresa actora suscribió un contrato de concesión con Minercol (hoy Ingeominas) el 14 de enero de 2003, cuyo objeto consistía en la exploración y explotación de material de arrastre en la mina la Cafelina, sobre el río Guineo, municipio de Villagarzón (Putumayo), identificado con el número DFR-151.1

1.2. Previo a la firma del contrato de concesión, el Ministerio del Interior y de Justicia, por intermedio de la Personería Municipal de Villagarzón (Putumayo), notificó a los resguardos indígenas de Wasipungo, Chaluayaco y Predio Putumayo de su oportunidad de ejercer o no el derecho de prelación.²

1.3. De otra parte, la Dirección General de Asuntos Indígenas certificó que de acuerdo a los datos de 2001, no se registraban comunidades ni parcialidades indígenas que habitaran regular y permanentemente el área donde se desarrollaría el proyecto DFR-151.3

1.4. El 9 de septiembre de 2003, la División de Contratación y Titulación Minera emitió concepto técnico, mediante el cual determinó que “no aparecían superposiciones con zona minera indígena”, y que, “[a]unque los representantes de dichos resguardos manifiestan su interés de hacer uso del derecho de prelación, no existen bases técnicas para establecer superposiciones del área de la solicitud DFR-151 con alguno de los resguardos mencionados. Además dichos resguardos no cumplen con lo establecido en los artículos 122 y 123 de la Ley 685 de 2001 sobre Zonas Mineras Indígenas”.

1.5. En atención a lo anterior, el 17 de junio de 2005, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial, mediante Resolución n° 0800, aprobó la licencia ambiental para la explotación del material de arrastre del contrato DFR-151.4

1.6. La demandante señala que si bien es cierto que en la zona objeto del contrato existen familias indígenas dispersas pertenecientes al resguardo Wasipungo, se trata de personas que quieren vivir fuera de su resguardo, y algunos más que no están legalmente constituidos, por lo cual considera que en la zona de explotación no se registran legalmente ni comunidades ni parcialidades indígenas.

1.7. Después de cinco (5) años de explotación de la mina, con la maquinaria y el equipo necesario dispuestos en el área, así como con la planta de personal nombrada, el señor José Estrella Tisoy, en su calidad de Gobernador del pueblo indígena Inga del Resguardo Wasipungo, interpuso acción de tutela contra Corpoamazonía solicitando la protección de los siguientes derechos fundamentales: debido proceso, participación, determinación, consulta previa, vida y existencia de los pueblos indígenas y de su resguardo. El Gobernador consideró que la entidad había vulnerado dichos derechos fundamentales con la expedición de licencias ambientales para la explotación de material de arrastre en el río Guineo a las empresas DB SIG Geólogos Consultores Ltda., Unión Temporal Puerto Caicedo y Juan Camilo Silva, al señalar que se trata de territorio ancestral del pueblo Inga.

En el escrito de tutela, el Gobernador refiere que ante la notificación a los representantes legales de los resguardos indígenas del área de influencia del territorio sobre el cual se adelantarían los trabajos de exploración y explotación, con el fin de que ejercieran el derecho de prelación, las autoridades indígenas de los resguardos Wasipungo, Albania, Chaluayaco y Predio Putumayo se pronunciaron frente a la Dirección de Etnias y Minercol Ltda. mediante

oficio de 18 de junio de 2003, manifestando la clara voluntad de ejercer el derecho de prelación y solicitando asistencia técnica.

Frente a la negación de la ocupación de los pueblos indígenas a orillas del río Guineo, según oficio de la Dirección de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior y de Justicia, los Gobernadores de los resguardos, mediante oficio de 3 de octubre de 2003 nuevamente manifestaron a Minercol Ltda. que se acogían al derecho de prelación, solicitaron los requisitos y pidieron asistencia técnica. A pesar de dicha manifestación expresa de oposición por parte del Pueblo Inga, el trámite de la concesión minera solicitada por la empresa DB SIG Geólogos Consultores Ltda. siguió adelante con el otorgamiento de la licencia ambiental y posterior contrato de concesión. Señala, quien fuera accionante en la tutela en dicha ocasión, que para otorgar la licencia y el contrato de concesión no se tuvo en cuenta el impacto socio cultural ni se adelantó el trámite necesario para hacer efectivo el derecho a la consulta previa.

Sostiene, además, que las autoridades tradicionales inconformes por el otorgamiento de la licencia ambiental y posterior contrato de concesión para la exploración y explotación minera, iniciaron una serie de acciones, entre otras, una acción popular.

Finalmente, señala que las autoridades del Ministerio del Interior y de Justicia certificaron la ausencia de pueblos indígenas asentados en la zona de influencia del proyecto de exploración y explotación minera sin haber realizado una visita a la zona para verificar las circunstancias reales. De hecho, indica que el Pueblo Inga logró demostrar más adelante que el área de influencia donde se ejecutan los proyectos de explotación de material de arrastre en el río Guineo es territorio indígena habitado por miembros de su pueblo, tal y como lo sustenta la certificación de 12 de agosto de 2008 suscrita por la secretaria de gobierno de Villagarzón sobre la existencia del cabildo Wasipungo dentro del trayecto carretera Santa Ana - Mocoa; al igual que por la Resolución n° 0021 de 25 de septiembre de 2008 expedida por la Organización Zonal Indígena del Putumayo - OZIP, por la cual se avala y reconoce el territorio ancestral del Pueblo Inga a orillas del río Guineo; y, por último, el informe de verificación surgido por la visita en octubre de 2008 de un funcionario del Ministerio del Interior y de Justicia a las riberas del río Guineo, en la cual pudo determinar que efectivamente habitan miembros del Pueblo Inga en las zonas ribereñas y en el área de influencia de los proyectos.⁵

1.8. Correspondió conocer en primera instancia de la acción de tutela referida al Juzgado Penal del Circuito Especializado de Mocoa, el cual decidió negarla por improcedente. Consideró que (i) el peticionario contaba con otras vías de defensa judicial, cual era la acción popular y (ii) se trataba de derechos colectivos que no podían ser amparados por vía de tutela.⁶

1.9. El fallo fue impugnado por el Gobernador del resguardo indígena y correspondió conocer en segunda instancia al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto -Sala Penal-, juez colegiado ahora accionado. El Tribunal decidió declarar la nulidad de todo lo actuado y ordenó integrar debidamente el litisconsorcio necesario, toda vez que no se había vinculado a los Ministerios del Interior y de Justicia, de Minas y Energía, de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a la Dirección de Asuntos Indígenas, Minorías y Rom, ni a Ingeominas.

1.10. En acatamiento del fallo de tutela de segunda instancia, Corpoamazonía, mediante Resolución n° 1006 de 30 de septiembre de 2010, suspendió la licencia ambiental a la empresa. De igual manera, INGEOMINAS interrumpió el contrato DFR-151 por Auto 2899 del 28 de septiembre de 2010.

1.11. La empresa demandante considera que la suspensión de la actividad minera le causa un grave perjuicio y que la orden de adelantar la consulta previa es contraria al procedimiento propio del contrato de concesión.

2. Respuesta del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto - Sala Penal

La magistrada ponente de la sentencia de segunda instancia dentro de la acción de tutela interpuesta por el ciudadano José Estrella Tisoy, Gobernador del Pueblo Indígena Inga del Resguardo de Wasipungo, solicitó la declaratoria de improcedencia de la presente acción constitucional, por cuanto se trata de tutela contra tutela.

Agrega que la decisión proferida por esa Sala, mediante la cual concedió el amparo deprecado, fue tomada con sujeción a la normatividad vigente y al precedente jurisprudencial aplicable al caso particular, por lo que no es válido afirmar que la sentencia atacada configura una vía de hecho.

3. Respuesta del Instituto Colombiano de Geología y Minería - INGEOMINAS

La Sala de Casación Penal – Sala de Decisión de Tutelas vinculó al Instituto Colombiano de Geología y Minería – INGEOMINAS.

3.1. El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la entidad, señaló que ésta se ciñó estrictamente al trámite y los procedimientos legales aplicables, previo el otorgamiento del contrato de concesión DFR-151, pues éste fue otorgado en estricta observancia de los lineamientos contenidos en la Ley 685 de 2001 (actual Código de Minas).⁸

3.2. Indicó que la entidad advirtió que en jurisdicción del municipio de Villagarzón (Putumayo) no existe zona minera indígena declarada (concepto técnico de 9 de septiembre de 2003 de la División de Contratación y Titulación Minera) y que, por ende, no aplica el derecho de prelación de que trata el artículo 124 del Código de Minas. Por ello expuso que, aún cuando los representantes de los resguardos manifestaron su interés de hacer uso del derecho de prelación, estos no cumplían con lo establecido en los artículos 122 y 123 de la Ley 685 de 2001 sobre Zonas Mineras Indígenas. Asimismo, expuso que el 7 de febrero de 2003, la Directora General de Asuntos Indígenas (E) certificó que en el área donde se desarrollaba el proyecto DFR-151 no se registraban comunidades ni parcialidades indígenas que la habitaran regular y permanentemente.

3.3. Sostuvo que, cumplido así todo el trámite, el 27 de junio de 2002, la firma DB SIG Geólogos Consultores Ltda. presentó propuesta de contrato de concesión ante la Empresa Nacional Minera Ltda. –Minercol- y, previa evaluación técnica y jurídica, se suscribió el contrato de concesión DFR-151 el 14 de enero de 2004. De igual manera, por Resolución N° 0800 del 17 de junio de 2005, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial aprobó la licencia ambiental para la extracción de material de arrastre para construcción otorgada mediante Resolución n° 293 del 21 de abril de 2005 proferida por el Director General de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía, en la mina denomina la Cafelina, municipio de Villagarzón (Putumayo), a la sociedad DB SIG Geólogos Consultores, habiendo sido otorgada después de la inscripción del contrato de concesión minera en el Registro Minero Nacional.

3.4. Mediante otrosí n° 1 al contrato de concesión DFR-151 suscrito el 10 de enero de 2008 –continuó INGEOMINAS- se declaró iniciada la etapa de explotación a partir del 12 de marzo de 2007 hasta el 26 de enero de 2016, expresando que en el área se pueden realizar

trabajos de explotación pues se encontraban reunidos los requisitos de ley.

3.5. Para concluir el escrito, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de INGEOMINAS, señaló que el procedimiento de consulta previa debe adelantarse únicamente para eventos de explotación de recursos, mas no en su fase de consecución del título minero de exploración, y de construcción y montaje, de conformidad con la Ley 21 de 1991 y la directiva del 26 de marzo de 2010 expedida por el Presidente de la República. Precisó lo siguiente:

“Por consiguiente, la decisión contenida en el fallo de tutela referente a la suspensión de las propuestas de contratos de concesión minera en el Río Guineo, Municipio de Villagarzón, hasta tanto no finalicen a cabalidad los estudios sobre el impacto ambiental y se realice la consulta previa de manera adecuada, no es consonante con lo establecido en la normatividad vigente sobre la procedencia de la Consulta Previa, teniendo en cuenta que para adelantar los estudios técnicos y jurídicos de las solicitudes de concesión presentadas, no es requisito adelantar consulta previa, trámite que según la norma debe efectuarse al momento de iniciar labores de explotación minera”.

4. Respuesta del Ministerio de Minas y Energía

El juez colegiado de conocimiento vinculó, igualmente, al Ministerio de Minas y Energía, entidad ésta que dio contestación a la presente acción de tutela, por intermedio de apoderada especial.

Después de una detallada descripción del trámite de otorgamiento de licencia ambiental y de contrato de concesión a la empresa DB SIG Geólogos Consultores Ltda., expresó que el Ministerio de Minas y Energía no es la entidad competente para tramitar el licenciamiento ambiental, pues para ello han sido designadas por la Ley 99 de 1993 las Corporaciones Autónomas y el Ministerio del Medio Ambiente. En virtud de lo anterior, Minercol Ltda. Efectuó todo el procedimiento y trámite previo al otorgamiento del contrato de concesión minera n° DFR-151, en cumplimiento de las disposiciones mineras legales, contenidas en la Ley 685 de 2001. De igual manera, señaló que lo concerniente a la consulta previa a las comunidades indígenas y negras es un tema de competencia exclusiva de la autoridad encargada de realizar el trámite de licenciamiento ambiental, tal y como lo establece el Decreto 1320 de 1998.

Finalizó su escrito mediante la exposición de los motivos por los cuales opina que la presente acción de tutela debe prosperar por la vulneración de los derechos de la empresa accionante y la ocurrencia de una vía de hecho de parte del Tribunal accionado. Señaló pues, que existen suficientes pruebas que demuestran que en la zona de explotación no están asentadas las familias de la comunidad Wasipungo y que Minercol en su oportunidad ofició a la Personería de la localidad para que notificara a las autoridades tradicionales de los resguardos indígenas Wasipungo, Albania, Chaluayaco y Predio Putumayo a fin de que ejercieran o no el derecho de prelación, sin que se hubiese obtenido respuesta alguna de parte de éstas.

5. Sentencia de única instancia

El 9 de noviembre de 2010, la Sala de Casación Penal – Sala de Decisión de Tutelas de la Corte Suprema de Justicia, profirió sentencia en la que negó la protección solicitada por la Empresa DB SIG Geólogos Consultores Ltda.

Como fundamento de su decisión, esta Sala tuvo en cuenta la jurisprudencia unificada de la Corte Constitucional en materia de tutela contra tutela. Señaló, pues, que la sentencia SU-1219 de 20019 dispuso que sólo por excepción es viable interponer una acción de tutela cuando en el trámite o procedimiento de una anterior, el funcionario judicial ha incurrido en vías de hecho, como ocurre, por ejemplo, cuando actúa con absoluta falta de competencia o no integra adecuadamente el contradictorio.

No obstante, si el presunto defecto es de fondo y se materializa en el fallo de la acción de tutela, contra esa providencia no es procedente interponer posteriormente otra acción de tutela, toda vez que el mecanismo jurídico idóneo establecido para analizar la constitucionalidad de una sentencia de tutela es únicamente la revisión a cargo de la Corte Constitucional.

De esta manera, afirma la Sala que, en consideración a que no es factible interponer una nueva acción de tutela contra la sentencia que definió una anterior, quien estime que la primera sentencia está construida sobre vías de hecho debe solicitar a la Corte Constitucional que revise dicho fallo, en los términos de los artículos 31, 32 y 33 del Decreto 2591 de 1991. Así, la persona afectada no queda desamparada jurídicamente ante la eventualidad de que en realidad la sentencia sea materialmente injusta.

Si la Corte Constitucional no revisa la sentencia de tutela oficiosamente ni a solicitud del interesado¹⁰, dicho fallo hace tránsito a cosa juzgada. Si accede a revisar la sentencia, a lo resuelto por la Corporación debe estarse como última palabra sobre el asunto, y hace tránsito a cosa juzgada.

Consideró entonces que la empresa peticionaria contaba con la solicitud de revisión de los fallos de tutela ante la Corte Constitucional con la debida justificación de la necesidad de que la decisión atacada fuera seleccionada para revisión por dicha Corporación.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Corte es competente para revisar los presentes fallos de tutela de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241 de la Constitución Política, el Decreto 2591 de 1991 y las demás disposiciones pertinentes.

2. Presentación del caso y problema jurídico objeto de estudio

2.1. La Empresa DB SIG Geólogos Consultores Ltda., por intermedio de apoderado judicial, interpuso acción de tutela con el fin obtener el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso y al trabajo, los cuales considera vulnerados por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto - Sala de Decisión Penal, al haber ordenado suspender las actividades que se adelantaban o se fueran a adelantar en desarrollo del contrato para la exploración y explotación minera del río Guineo, municipio de Villagarzón (Putumayo), mediante un fallo de tutela.

2.2. Alega la sociedad accionante que, a pesar de llevar aproximadamente cinco años adelantando actividades de exploración y explotación en la zona señalada, en virtud del contrato de concesión minera N° DFR-151, otorgado después de haber superado todo el procedimiento requerido, la autoridad del Resguardo Wasipungo del Pueblo Inga interpuso acción de tutela aduciendo que dicha comunidad tiene algunas de sus familias ubicadas en la zona minera y que, pese a esa circunstancia, las autoridades estatales pretermitieron la etapa de la consulta previa durante el trámite de otorgamiento de la licencia ambiental y del contrato mismo.

El amparo fue negado en primera instancia y revocada esta decisión para ser concedida la acción de tutela por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto – Sala Penal. Así, a juicio de la empresa accionante, el fallo de segunda instancia vulneró sus derechos fundamentales al haber ordenado la suspensión de los trabajos iniciados tiempo atrás, cuando éstos se estaban realizando después de haber obtenido todos los permisos necesarios y de haber superado las etapas para el otorgamiento del contrato.

2.3. Por su parte, las autoridades estatales involucradas en el proceso, señalaron que se ciñeron estrictamente a la normatividad que rige el trámite de obtención de la licencia ambiental y el otorgamiento de un contrato de concesión para la exploración y explotación minera. Arguyeron que no había registro de que la zona de explotación estuviera habitada de manera regular y permanente por ninguna comunidad indígena y que, de todas maneras, se notificó a las comunidades registradas en las zonas aledañas para que ejercieran el derecho de prelación, de considerarlo oportuno.

De igual manera, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto – Sala Penal, el cual profirió la sentencia de tutela ahora cuestionada por la sociedad accionante, solicitó la declaratoria de improcedencia de la presente acción constitucional, por cuanto se trata de tutela contra tutela.

Agrega que la decisión proferida por esa Sala, mediante la cual concedió el amparo deprecado, fue tomada con sujeción a la normatividad vigente y al precedente jurisprudencial aplicable al caso particular, por lo que no es válido afirmar que la sentencia configura una vía de hecho.

2.4. La Sala de Casación Penal – Sala de Decisión de Tutelas de la Corte Suprema de Justicia, negó el amparo por considerarlo improcedente. Arribó a tal conclusión habida consideración de la jurisprudencia constitucional en materia de procedibilidad de tutela contra fallos de tutela.

2.5. En consideración a los antecedentes reseñados, corresponde a la Sala Primera de Revisión responder al siguiente interrogante: ¿Es procedente interponer una acción de tutela contra un fallo de tutela, bajo el argumento de que este último ha incurrido en una vía de hecho? Con el fin de resolver esta cuestión, la Sala reiterará la doctrina jurisprudencial en la materia para pronunciarse posteriormente sobre el caso concreto.

3. La improcedencia de la acción de tutela contra decisiones que se adoptan en un proceso de tutela. Reiteración de jurisprudencia.

3.1. Esta Corporación ha sostenido en jurisprudencia constante que “de la Constitución se concluye que no procede la acción de tutela contra fallos de tutela.”¹¹ Así lo concluyó en la sentencia de unificación SU-1219 de 2001,¹² en la que la Sala Plena de esta Corporación tuvo la labor de sentar la doctrina unificada en relación con el tema de la procedencia de la acción de tutela cuando se dirige contra una sentencia de tutela. La Corte precisó, entonces, que:

“De aceptarse que la tutela procede contra sentencias de tutela ésta perdería su efectividad como mecanismo de acceso a la justicia para amparar los derechos fundamentales. El derecho a acceder a la justicia no comprende tan sólo la existencia formal de acciones y recursos sino ante todo que las personas puedan obtener de los jueces una decisión que resuelva las controversias jurídicas conforme a derecho. Si la acción de tutela procediera contra fallos de tutela, siempre sería posible postergar la resolución definitiva de la petición de amparo de los derechos fundamentales, lo cual haría inócua ésta acción y vulneraría el derecho constitucional a acceder a la justicia. La Corte Constitucional tiene la misión institucional de impedir que ello ocurra porque lo que está en juego no es nada menos que la efectividad de todos los derechos constitucionales, la cual quedaría indefinidamente postergada hasta que el vencido en un proceso de tutela decidiera no insistir en presentar otra tutela contra el fallo que le fue adverso para buscar que su posición coincida con la opinión de algún juez. En este evento, seguramente el anteriormente triunfador iniciará la misma cadena de intentos hasta volver a vencer.”

3.2. Las diferentes Salas de Revisión de esta Corporación se han pronunciado en idéntico sentido en innumerables ocasiones¹³. Se ha admitido, no obstante, la posibilidad de interponer acciones de tutela contra las actuaciones judiciales arbitrarias, incluso de los jueces de tutela, pero no respecto de sentencias de tutela, sino en relación con incidentes de desacato, o contra autos proferidos en el curso del proceso de tutela.

Así, por ejemplo, en sentencia T-162 de 1997¹⁴ esta Corporación concedió una acción de tutela contra la actuación de un juez que se negó a conceder la impugnación del fallo de primera instancia, dentro de un proceso de tutela. La Corte no encontró de recibo el

argumento del operador jurídico, según el cual el poder presentado para impugnar no era auténtico, a pesar de que el Decreto 2591 de 1991 establece al respecto una presunción de autenticidad que no fue desvirtuada en el proceso.

De igual manera, en sentencia T-1009 de 1999,¹⁵ se otorgó el amparo contra la actuación de un juez de tutela consistente en no vincular al correspondiente proceso a un tercero potencialmente afectado por la decisión. En esta ocasión, la Sala de Revisión declaró la nulidad de todo lo actuado a partir del auto admisorio de la acción de tutela.

Por último, como ejemplos de acciones de tutela que hayan procedido contra actuaciones adelantadas por jueces de tutela, se encuentra la sentencia T-533 de 2003¹⁶ en la que se estudió una acción de tutela interpuesta no contra una sentencia de tutela, sino contra 'la decisión del trámite incidental por desacato,'¹⁷ caso en el cual "opera la misma regla general de la improcedencia de la acción de tutela contra tutela, salvo que en el trámite de ellas se presente una vía de hecho, que afecte derechos constitucionalmente protegidos."

3.3. Como ya fue mencionado, la Sala Plena de esta Corporación, en sentencia SU-1219 de 2001¹⁸, unificó la jurisprudencia en la materia. Fue enfática en señalar que las sentencias de tutela, y en general las decisiones que se adopten en el trámite de estos procesos, no pueden ser objeto de controversia constitucional a través de la formulación de una nueva solicitud de amparo, pues tal proceder, además de transmutar la naturaleza jurídica del amparo constitucional, haría que los conflictos jurídicos que se discuten por esa vía, tuvieran un carácter indefinido, lo cual no sólo atenta contra los principios de seguridad jurídica y cosa juzgada, sino que además también ocasiona un grave perjuicio al goce efectivo y real de los derechos constitucionales que la tutela está llamada a garantizar de manera cierta, estable y oportuna.

En la sentencia a la que se viene haciendo referencia, la Corte señaló que si bien los jueces de tutela no son infalibles en sus decisiones y actuaciones, ni tampoco inmunes a las reclamaciones por violación de derechos fundamentales, este hecho no conduce a la procedencia de la tutela contra sentencias de tutela. En ese evento, tal como lo señaló la Corte "frente a esta posibilidad la persona no debe quedar inerme. En este evento, el ordenamiento jurídico colombiano ha establecido un mecanismo de control para evitar la vulneración de los derechos fundamentales mediante sentencias de tutela, en nombre de la

defensa de los mismos. (...) El mecanismo constitucional diseñado para controlar las sentencias de tutela de los jueces constitucionales que conocen y deciden sobre las acciones de tutela, por decisión del propio Constituyente, es el de la revisión por parte de la Corte Constitucional. Esta regulación, no sólo busca unificar la interpretación constitucional en materia de derechos fundamentales sino erigir a la Corte Constitucional como máximo tribunal de derechos constitucionales y como órgano de cierre de las controversias sobre el alcance de los mismos. Además, excluye la posibilidad de impugnar las sentencias de tutela mediante una nueva acción de tutela - bajo la modalidad de presuntas vías de hecho - porque la Constitución definió directamente las etapas básicas del procedimiento de tutela y previó que los errores de los jueces de instancia, o inclusive sus interpretaciones de los derechos constitucionales, siempre pudieran ser conocidos y corregidos por un órgano creado por él - la Corte Constitucional - y por un medio establecido también por él - la revisión.”

En la mencionada sentencia, la Sala Plena de esta Corporación resaltó, a propósito de la improcedencia de tutela contra sentencias de tutela, que dicha improcedencia cumple al menos dos funciones fundamentales: (i) evitar que la resolución del conflicto se prolongue “indefinidamente en desmedro tanto de la seguridad jurídica como del goce efectivo de los derechos fundamentales,” y (ii) “brindar una protección cierta, estable y oportuna a las personas cuyos derechos fundamentales han sido vulnerados o amenazados. (...) Ahora bien, la importancia de evitar que toda sentencia de tutela pueda impugnarse, a su vez, mediante una nueva tutela, con lo que la resolución del conflicto se prolongaría indefinidamente en desmedro tanto de la seguridad jurídica como del goce efectivo de los derechos fundamentales, radica en la necesidad de brindar una protección cierta, estable y oportuna a las personas cuyos derechos fundamentales han sido vulnerados o amenazados. De allí la perentoriedad de los plazos para decidir, la informalidad del procedimiento y el mecanismo de cierre encomendado a la propia Corte Constitucional, v.gr. el trámite procesal de la revisión eventual, con miras a garantizar la unificación de criterios y la supremacía constitucional. Todo ello por decisión del Constituyente, que optó por regular de manera directa la acción de tutela y no siguió la técnica tradicional de deferir al legislador estos aspectos de orden procedimental.”

En la sentencia de unificación a que se hace referencia, la Corte también examinó las razones por las cuales el artículo 40 del Decreto 2591 de 1991 fue declarado inexecutable en

la sentencia C-543 de 1992 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), al considerar la Corte que la tutela contra providencias judiciales era contraria a la Constitución, y mostró cómo la inexecutable del párrafo que prohibía la presentación de acciones de tutela contra fallos de tutela resultó de la integración normativa que en la C-543 de 1992 efectuó la Corte, “en ningún caso hubo un estudio de fondo sobre este punto preciso ni juzgó que sí debería proceder la tutela contra fallos de tutela.” En punto de dicha improcedencia, esta Corporación indicó que se colige de manera directa del propio texto constitucional que reguló expresa y específicamente el procedimiento que habrían de seguir las acciones de tutela (C.P., art. 86), el cual fue desarrollado por el Decreto 2591 de 1991 que tiene rango estatutario.

3.4. Con fundamento en la argumentación desplegada, la Corte precisó en su fallo de unificación en materia de tutela contra tutela que, cuando esta Corporación, ya sea a través de sus Salas de Selección, o bien a través de las de Revisión, pone fin a un proceso de tutela, dictando la correspondiente sentencia o excluyéndolo de revisión mediante auto, tal determinación hace tránsito a cosa juzgada constitucional y se torna inmutable, sin que sea posible que sobre tal controversia pueda reabrirse un nuevo debate. En el caso de los procesos que no son seleccionados para revisión, el fenómeno de la cosa juzgada constitucional recae directamente sobre la sentencia de única o de segunda instancia, según el caso, quedando ésta formal y materialmente ejecutoriada. Por el contrario, cuando el proceso de tutela es seleccionado para revisión y el mismo es decidido por la Corte mediante sentencia, es sobre la sentencia de la Corte que opera el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

Es claro, pues, que resulta jurídicamente inadmisibles promover otra acción de tutela en relación con hechos que de una u otra forma ya han sido decididos en ese mismo escenario de la tutela, pues respecto de ellos opera el fenómeno jurídico de la cosa juzgada constitucional, y el juez de amparo carece de competencia funcional para resolver sobre esa nueva acción de tutela.

De conformidad con las consideraciones expuestas, pasa la Sala a analizar el caso concreto, sometido a su revisión.

4. Análisis del caso concreto

4.1. La empresa DB SIG Geólogos Consultores Ltda. interpuso acción de tutela por considerar vulnerados sus derechos al debido proceso y al trabajo. Alega que después de haber firmado el contrato de concesión para la exploración y explotación de material de arrastre en la mina la Cafelina, sobre el río Guineo, municipio de Villagarzón (Putumayo) desde el año 2003, dichas actividades tuvieron que ser suspendidas por orden impartida en una sentencia de tutela. Refiere que la Sala de Decisión Penal del Distrito Judicial de Pasto revocó el fallo de primera instancia y concedió la acción de amparo constitucional interpuesta por el Gobernador del pueblo indígena Inga del Resguardo Wasipungo para que se surtiera el trámite de la consulta previa, ya que, al haber pretermitido dicha etapa en la suscripción del contrato y el otorgamiento de la licencia ambiental, a su juicio, se había incurrido en violación de los derechos fundamentales de las comunidades indígenas que habitan la zona.

Por su parte, el Instituto Colombiano de Geología y Minería - INGEOMINAS y el Ministerio de Minas y Energía señalaron que se ciñeron estrictamente al procedimiento contemplado en el ordenamiento jurídico colombiano dentro del trámite de otorgamiento de licencia ambiental y de contrato de concesión a la empresa DB SIG Geólogos Consultores Ltda.

De igual manera, la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto, que concedió el amparo deprecado por la autoridad indígena, indicó que la decisión de tutela que ahora cuestiona la empresa fue tomada con sujeción a la normatividad vigente y al precedente jurisprudencial aplicable al caso particular, en virtud de lo cual solicitó la declaratoria de improcedencia de la presente acción constitucional.

La Sala de Casación Penal - Sala de Decisión de Tutelas de la Corte Suprema de Justicia negó la protección solicitada por la empresa DB SIG Geólogos Consultores Ltda., con fundamento en la jurisprudencia constitucional (sentencia SU-1219 de 2001). Señaló que la empresa no había hecho uso del mecanismo con que contaba en su oportunidad, esto es, la solicitud de revisión ante la Corte Constitucional y que interponer una nueva acción de tutela para controvertir el fallo de tutela con el que no estaba de acuerdo, resultaba improcedente.

4.2. De conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación relativa a la improcedencia de la tutela contra sentencias de tutela, antes descrita, está claro que sólo a esta Corte, como intérprete autorizado de la Constitución Política, compete revisar las sentencias ejecutoriadas

de amparo o decidir no hacerlo. Igualmente que “[e]n caso de que un asunto no sea seleccionado, se surte el fenómeno de la cosa juzgada constitucional -“inmutable y definitiva”- quedando ejecutoriada formal y materialmente la sentencia. Frente a esta situación, en materia de tutela, la Corte adquiere la naturaleza de “órgano de cierre”. En consideración de la Corte, la cosa juzgada constitucional (art. 243 numeral 1º C.P.) opera una vez es decidido el caso por la sala de revisión, si el caso fue seleccionado, o una vez precluida la oportunidad para insistir en la selección para revisión, en caso contrario. Frente a esta cosa juzgada de naturaleza inmutable sería errado permitir la tutela contra tutela so pena de vulnerar la seguridad jurídica al reabrir un debate concluido¹⁹. En ese sentido, es evidente que frente al fallo de tutela que ahora cuestiona la empresa DB SIG Geólogos Consultores Ltda. por medio de esta nueva acción de tutela, sólo a esta Corte correspondía su eventual examen y, en caso de haber sido seleccionada para revisión, hacer un pronunciamiento al respecto.

Es imperativo concluir, entonces, que en el caso bajo examen, (i) se intenta revivir una controversia que ya fue resuelta en la acción de tutela anterior y frente a la cual ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, (ii) que aún cuando la empresa accionante alega que en el proceso de tutela cuestionado se incurrió en una violación del debido proceso, no solicitó su nulidad, sino que propuso una tutela contra tutela, que conforme con la jurisprudencia constitucional sobre la materia, resulta del todo improcedente; y (iii) evaluadas las razones invocadas por la sociedad peticionaria ninguna de ellas está orientada a mostrar la violación del debido proceso sino a reabrir la controversia resuelta mediante la acción de tutela relativa a si debió adelantarse o no el trámite de la consulta previa con las comunidades indígenas que habitan la ribera del río Guineo del municipio de Villagarzón (Putumayo), zona en la que se realizaban las labores de exploración y explotación minera, controversia que el juez constitucional colegiado, al que correspondió en segunda instancia la tutela inicial, ya resolvió.

Por lo anterior, la Corte procederá a confirmar la decisión proferida por la Sala de Casación Penal – Sala de Decisión de Tutelas de la Corte Suprema de Justicia, el 9 de marzo de 2010.

III. DECISIÓN

La Sala Primera de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo, y por mandato de la Constitución Política

RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR el fallo proferido el 9 de noviembre de 2010 por la Sala de Casación Penal - Sala de Decisión de Tutelas de la Corte Suprema de Justicia, mediante el cual negó por improcedente el amparo solicitado por la empresa DB SIG Geólogos Consultores.

Segundo.- Por Secretaría LÍBRESE la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí contemplados.

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

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Ausente en comisión

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Folios 21 a 29 del cuaderno principal. En adelante, se entenderá que los folios a los que se haga referencia, hacen parte del cuaderno principal, a menos que se diga expresamente lo contrario.

2 Folios 30 a 33.

3 Folio 34.

4 Folios 35 a 39.

5 Folios 68 a 74.

6 Folios 89 a 107.

7 Folios 109 a 122.

8 La Corte Constitucional, por sentencia C-366 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, S.V. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, S.P.V. Luis Ernesto Vargas Silva, Humberto Antonio Sierra Porto, A.V. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) declaró la inexecutable diferida de la Ley 1382 de 2010 "Por la cual se modifica la Ley 685 de 2001 Código de Minas" por haberse omitido la consulta previa a los pueblos indígenas, en la adopción de ese cuerpo legislativo.

9 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, S.V. Clara Inés Vargas Hernández.

10 El interesado en que la Corte Constitucional adelante la revisión de un fallo de tutela, cuenta con la posibilidad de dirigir un escrito a esta Corporación, con el fin de solicitar la selección del expediente. De igual manera, podrá elevar la petición de insistencia ante los magistrados de esta Corte, el Defensor del Pueblo o el Procurador General de la Nación. Esta posibilidad para los ciudadanos interesados está contemplada en el artículo 49, inc. 4° del Acuerdo 05 de 1992 (Reglamento Interno de la Corte Constitucional), en los siguientes términos: "Según el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991, es facultad de la Sala de Selección escoger de forma discrecional las sentencias de tutela que serán objeto de revisión. En tal virtud, las peticiones que se reciban de personas interesadas en que se revise un fallo de tutela, serán respondidas por el Secretario General de la Corporación, de conformidad con lo ordenado por la Sala de Selección"// De la misma manera, se procederá en caso de petición de insistencia de los particulares en la revisión de un fallo excluido de revisión, la cual es facultativa del Defensor del Pueblo o de un Magistrado de la Corte Constitucional, en los términos del citado artículo 33 del Decreto 2591 de 1991 // Decreto 262 de 22 de febrero de 2000. ARTÍCULO 7°. Funciones. El Procurador General de la Nación cumple las siguientes funciones: [...] 12. Solicitar ante la Corte Constitucional la revisión de fallos de tutela, cuando lo considere necesario en la defensa del orden jurídico, el patrimonio público o de los

derechos y garantías fundamentales”.

11 La Corte señala que “(...) en la revisión de las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela la Corte ejerce la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución (art. 241 C.P.) y actúa como órgano de cierre de la jurisdicción constitucional de tutela mediante la unificación de la jurisprudencia constitucional. En esta tarea la Corte debe fijar, como intérprete autorizado de la Constitución, las reglas constitucionales que sirvan para ilustrar la Constitución en casos dudosos y asegurar su fuerza normativa (art. 4° C.P.). Por su parte, los jueces al estar sujetos al imperio de la ley (art. 230 C.P.), lo están a su vez a la Constitución y a su interpretación autorizada. || (...) La Corte Constitucional, como intérprete autorizado y supremo de la Constitución, define la opción más compatible con la Constitución dentro de las alternativas concebibles, opción que precisamente queda fijada en la doctrina constitucional y en la ratio decidendi que concretan el alcance de la propia Constitución. || (...) La ratio decidendi en este caso excluye la acción de tutela contra sentencias de tutela. El afectado e inconforme con un fallo en esa jurisdicción, puede acudir ante la Corte Constitucional para solicitar su revisión. En el trámite de selección y revisión de las sentencias de tutela la Corte Constitucional analiza y adopta la decisión que pone fin al debate constitucional. Este procedimiento garantiza que el órgano de cierre de la jurisdicción constitucional conozca la totalidad de las sentencias sobre la materia que se profieren en el país y, mediante su decisión de no seleccionar o de revisar, defina cuál es la última palabra en cada caso. Así se evita la cadena de litigios sin fin que se generaría de admitir la procedencia de acciones de tutela contra sentencias de tutela, pues es previsible que los peticionarios intentarían ejercerla sin límite en busca del resultado que consideraran más adecuado a sus intereses lo que significaría dejar en la indefinición la solicitud de protección de los derechos fundamentales. La Corte Constitucional, como órgano de cierre de las controversias constitucionales, pone término al debate constitucional, e impide mantener abierta una disputa que involucra los derechos fundamentales de la persona, para garantizar así su protección oportuna y efectiva (artículo 2 C.P.). || Además, de aceptarse que la tutela procede contra sentencias de tutela ésta perdería su efectividad como mecanismo de acceso a la justicia para amparar los derechos fundamentales. El derecho a acceder a la justicia no comprende tan sólo la existencia formal de acciones y recursos sino ante todo que las personas puedan obtener de los jueces una decisión que resuelva las controversias jurídicas conforme a derecho. Si la acción de tutela procediera contra fallos de tutela, siempre sería posible postergar la resolución definitiva de la petición de amparo de los derechos

fundamentales, lo cual haría inócua ésta acción y vulneraría el derecho constitucional a acceder a la justicia. La Corte Constitucional tiene la misión institucional de impedir que ello ocurra porque lo que está en juego no es nada menos que la efectividad de todos los derechos constitucionales, la cual quedaría indefinidamente postergada hasta que el vencido en un proceso de tutela decidiera no insistir en presentar otra tutela contra el fallo que le fue adverso para buscar que su posición coincidiera con la opinión de algún juez. En este evento, seguramente el anteriormente triunfador iniciará la misma cadena de intentos hasta volver a vencer.” (Sentencia SU-1219 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, S.V. Clara Inés Vargas Hernández). En este caso la Corte resolvió revocar la sentencia de segunda instancia [proferida por la Sala de Casación Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia] en el proceso de tutela promovido por la Caja de Compensación Familiar de Cartagena - Comfamiliar - contra el Juzgado Primero Civil del Circuito de Cartagena y otro, confirmar la sentencia de primera instancia, que había sido proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala de Decisión Civil-Familia en aquel proceso y, en consecuencia, dejar en firme la sentencia de segunda instancia, proferida en el Juzgado Primero Civil del Circuito de Cartagena, en el proceso de tutela de Humberto Fortich Vásquez contra la Caja De Compensación Familiar De Cartagena. La Corte consideró que “(...) No podía otro juez de tutela revivir lo ya debatido y fallado en el proceso de tutela anterior, e imponer un criterio contrario, según el cual la acción de tutela inicialmente concedida era improcedente por la existencia de otros medios de defensa judicial. (...) De aceptarse que un segundo juez de tutela puede revocar sentencias de tutela con el argumento de que la acción era improcedente, el sistema constitucional de protección de derechos fundamentales colapsaría por quedar supeditado a una cadena ilimitada de tutelas contra sentencias de tutela dirigidas a reducir el ámbito de esta acción y a restarle efectividad, lo cual contraría claramente la decisión del constituyente de establecer un procedimiento rápido y oportuno para la protección de los derechos fundamentales. || Adicionalmente, tampoco es atendible el segundo argumento esgrimido por el ad quem, según el cual se viola el derecho de defensa de la entidad condenada por no poder ésta impugnar los fundamentos de la decisión de segunda instancia. No obstante, en el caso de las sentencias de tutela en segunda instancia, éste no es el caso, ya que aún es posible en sede de revisión la revocatoria del fallo adverso. Siendo el mecanismo de revisión eventual el procedimiento establecido por la propia Constitución para el trámite de las controversias por posibles arbitrariedades en el fallo de una tutela, la única alternativa procesal que le quedaba a la entidad condenada en el primer

proceso de tutela era solicitar la selección de la sentencia de tutela objeto de su inconformidad por parte de la Corte Constitucional para su revisión.”

12 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, S.V Clara Inés Vargas Hernández.

13 Ver, entre muchas otras, las sentencias SU-1219 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; S.V. Clara Inés Vargas Hernández), T-444 de 2002 (M.P. Jaime Araújo Rentería), T-200 de 2003 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-1028 de 2003 y T-1164 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-582 de 2004 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), SU-154 de 2006 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-237 de 2006 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-104 de 2007 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), T-282 de 2009 y T-137 de 2010 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo) y T-041 y T-151 de 2010 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla), T-813 de 2010 (M.P. María Victoria Calle Correa).

14 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

15 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

16 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

17 La Corte reiteró que según su jurisprudencia “(...) no hay tutela contra sentencias de tutela, por las razones que se analizaron ampliamente en la sentencia SU-1219 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, S.V. Clara Inés Vargas Hernández), sin embargo, subsiste la pregunta sobre si las mismas razones se pueden extender para que, como regla general, también se considere la improcedencia de la acción de tutela contra la decisión del trámite incidental por desacato de tutela.” Corte Constitucional, sentencia T-533 de 2003 (MP Alfredo Beltrán Sierra). En este caso la Corte resolvió confirmar la sentencia de segunda instancia -Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal-, “(...) porque es improcedente la acción de tutela contra una decisión de desacato y tampoco se configuró la vía de hecho alegada por la demandante.”

19 Sentencia T-1164 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).