

Sentencia T-958/06

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Garantía fundamental

ACCION DE TUTELA-Improcedencia por existir otro medio de defensa judicial

PRINCIPIO DE INMEDIATEZ-Requisito de procedibilidad de la tutela

ACCION DE TUTELA TRANSITORIA-Procedencia ante perjuicio irremediable a falta de idoneidad del mecanismo de defensa judicial

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Referencia: expediente T-1397538

Acción de tutela interpuesta por Jhon Breuckner Miller Salmon en su calidad de Representante Legal de la Sociedad Alacran S.O.M por intermedio de apoderado contra el Instituto Colombiano de Geología y Minería “Ingeominas” antes Minercol.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Bogotá D.C., diecisiete (17) de noviembre de dos mil seis (2.006).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados JAIME ARAÚJO RENTERÍA, NILSON PINILLA PINILLA

y MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

que pone fin al trámite de revisión de la sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Valledupar Sala Civil-Familia-Laboral de Abril 4 de 2.006 y de 23 de Enero del mismo año dictada por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Valledupar.

I. LOS ANTECEDENTES.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

1. Los hechos.

Mediante Resolución No 991131 de 23 de Mayo de 1.997 expedida por el Ministerio de Minas y Energía, se le otorgó licencia de exploración técnica de un yacimiento de metales preciosos, para un periodo de dos (2) años a la sociedad Alacran S.O.M, con una extensión superficial de 391 hectáreas

Obtenida la licencia de exploración solicitada, se procedió a pagar el canon correspondiente por valor de DOS MILLONES CUARENTA Y UN MIL SETECIENTOS NOVENTA Y NUEVE (\$2.241.799.00), tal como lo ordenaba la Resolución del Ministerio y se iniciaron los trabajos de exploración.

Por Escritura Pública No 173 suscrita en la Notaría 18 del Círculo de Bogotá, la Sociedad SANTA GERTRUDIS I S.O.M., cambió de razón social por el de EL ALACRAN S.O.M.

Previo requerimiento de Minercol en Septiembre de 2.002, se le solicitó a la sociedad actora, rendir el concepto final de exploración y el pago del canon superficial. Para atender el requerimiento en mención, la Sociedad accionante presentó paz y salvo el 15 de Noviembre de 2.002 del pago del canon superficial y solicitó ampliación de términos para la presentación del informe final. Dicha solicitud, no fue ampliada por Minercol, Regional de Amagá, muy a pesar de que Minercol Bogotá, sí ha accedido a esta clase de pedimentos, lo que evidencia, según el dicho de la parte actora la violación del derecho a la igualdad.

Mediante Resolución No 1150-066 de 3 de Febrero de 2.003, se declaró terminada la licencia de exploración No 022-23 otorgada a ALACRAN S.O.M, por cuanto, aducen, dicha sociedad no canceló el canon superficial con el reajuste, quedando entonces un saldo pendiente por pagar, además de que no se presentó en oportunidad el informe final de exploración, el plan de trabajo e inversiones, el documento de manejo ambiental y el no haber realizado actividad

minera de exploración en el área otorgada, toda vez que la misma es realizada por terceras personas.

Contra esa decisión se interpuso recurso de reposición, la que se resolvió por Minercol-Amagá (ahora Ingeominas), mediante Resolución No 1150-037 de 28 de Mayo de 2.003, confirmando en todas sus partes la resolución impugnada y considerando que dicha terminación obedeció al vencimiento del plazo estipulado en la Resolución No 991131 de 23 de Mayo de 1.997.

En virtud de ello, y bajo el supuesto de que el área estaba libre, la Sociedad actora, presentó una nueva propuesta de Contrato de Concesión para exploración y explotación del área que se tenía anteriormente mediante la Licencia 022-23 en los términos de la ley 685 de 2.001 (Nuevo Código de Minas).

Respecto de esta nueva solicitud, Minercol respondió que sobre el área solicitada hay una superposición parcial con el título minero No 022-23, porque dicho título solo se desanotó el 9 de Julio de 2.003, y solo es susceptible de contratar un área de 151 hectáreas y 750 metros cuadrados, distribuída en una zona que se describe en el concepto técnico de 23 de Julio de 2.003.

El 26 de Julio de 2.003, el señor JHON BREUCKNER MILLER, en su calidad de Representante Legal de ALACRAN SOM, presentó una nueva propuesta de contrato de concesión para la explotación de un yacimiento de metales preciosos y demás concesibles, en el Municipio de Puerto Libertador, Departamento de Córdoba, radicándose con el Número EGP-081, pero también fue rechazada por INGEOMINAS.

Atendiendo que se resolvieron desfavorablemente las propuestas de concesión, radicadas con los números EFS-151 y EGP-081, el señor MILLER SALMON optó por presentar una nueva oferta de contrato de concesión sobre la misma área, la que se radicó con el No FLR-104; sin embargo, INGEOMINAS, a través de Resolución No "530 de 6 de Abril de 2.005, rechazó, de nuevo, la mencionada propuesta, por encontrarse superpuesta totalmente esa solicitud con otra y parcialmente con otras; adicionalmente se adujo que pese a que la proposición se realizó por conducto de apoderado, no aparece constancia de su aceptación.

Presentada una vez más otra propuesta de concesión, ésta se radicó con el No GAP-081; pero corrió la misma suerte que las anteriores, argumentándose las mismas razones que se señalaron en el párrafo precedente.

Finalmente, se presentó, pero ante la Secretaría de Minas del Departamento del Cesar una última oferta de concesión para la misma explotación y sobre la misma área el 2 de Mayo de 2.005, con el objeto de que dicha institución fuera garante, y estuviera atenta al cumplimiento de un debido proceso; no obstante, la propuesta no ha sido resuelta y advierte una dilación que no tiene ninguna justificación.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

2. Las pretensiones.

La Sociedad accionante, reclama la violación del derecho fundamental al debido proceso, el cual según su dicho, fue quebrantado con todos los actos administrativos que se mencionan en el escrito tutelar, atendiendo fundamentalmente dos causales: falsa motivación y violación a los procedimientos establecidos en la ley. Como consecuencia de ello, pretende la adjudicación del contrato de concesión para la explotación de un yacimiento de oro sobre el área ubicada en el Municipio de Puerto Libertador, Departamento de Córdoba, que fue solicitada y otorgada por Minercol (ahora INGEOMINAS) mediante licencia de exploración 022-23 de Mayo de 1.997, y posteriormente declarada terminada por esa institución.

3. Intervención de la Entidad accionada

INGEOMINAS, por intermedio de su Oficina Jurídica, recorrió el traslado de la acción de tutela oponiéndose a todas y cada una de las pretensiones y aceptando como ciertos algunos de los hechos y negando otros, así:

Aduce el ente acusado que, "...mediante Resolución No 1150-006 de Febrero de 2.003 se declara la terminación de la licencia de exploración No 022-23, teniendo en consideración que el término de la misma había vencido y que el titular, no había adquirido el derecho de serle otorgada licencia de explotación, además que faltó al deber de presentar el informe final de exploración, el programa de trabajos e inversiones y el pago completo del canon superficiario. Esto de conformidad con el artículo 44 del Decreto 2655 de 1.988..."

Continúa señalando que "...mediante Resolución No 1150-037 de 28 de Mayo de 2.003 se resolvió el recurso de reposición, confirmándose la decisión inicial con fundamento en el vencimiento del plazo, sin embargo, debe aclararse que la terminación de una licencia de exploración, por vencimiento del plazo, opera cuando expira el plazo para el cual ha sido otorgada, como ocurrió en el caso de la licencia 022-33. Sin embargo, el hecho de no haber cumplido con las obligaciones emanadas de la licencia, hace que el titular no adquiera el derecho a que le sea otorgada una licencia de exploración o contrato de concesión, como lo establece el artículo 44 del Decreto 2655 de 1.988..."

Que "Los actos administrativos expedidos por Minercol Ltda., hoy en liquidación obligatoria, se dieron bajo el amparo de las normas del Decreto 2655 de 1.988 y la Resolución 1150-006, se fundamentó en un acto revestido de legalidad, donde no se vulneró principio alguno".

Que “la licencia de exploración No 022-23 consagra en su articulado el plazo de vigencia de la misma, el que transcurrió tal como se dijo en el acto administrativo. Al transcurrir el plazo de ejecución se da la terminación de la licencia objeto de la acción de tutela, lo cual no constituye violación alguna al debido proceso”.

“El artículo 76 del mencionado Decreto, establece causales por las cuales se puede dar la cancelación, caducidad y terminación de licencias de exploración y explotación...”, de donde resulta que para dar por terminada una licencia de exploración por vencimiento del plazo de ejecución, se requiere es el transcurso del mismo, como ocurrió en este caso, de forma tal que, en manera alguna, se multó y posteriormente se declaró la cancelación de la licencia.

Que obra claramente en el expediente, que los plazos otorgados a la Sociedad accionante para que cumpliera con las obligaciones que adeudaba, transcurrieron, sin que se allanara al cumplimiento de aquellos, muy a pesar de que se les requirió bajo el apremio de imposición de multas, para que presentaran los informes a que estaban obligados, carga con la que nunca cumplió.

Con todo, la multa no se impuso, pues al revisar el expediente se puede constatar que el plazo de vigencia de solicitud se encontraba vencido, por lo cual, se dio la terminación de la licencia de exploración No 022-23.

La parte demandante confunde el alcance del artículo 76 del Decreto 2655 de 1.988, pues para la autoridad minera, la terminación del plazo de ejecución de una licencia de exploración no es causal de caducidad; es decir que el plazo de ejecución da lugar a que se termine la licencia de exploración. En tal virtud, la caducidad no fue declarada para la licencia de exploración No 022-23, sino por el vencimiento del plazo, de conformidad con lo

dispuesto en el Decreto 2655 de 1.988.

Concluyen diciendo, para referirse a la solicitud de propuesta de contrato de concesión minera EGP-081, que la resolución mediante la cual ésta fue rechazada, se notificó por comisión al Grupo Regional Valledupar mediante oficio 08390 del 8 de Noviembre de 2.004, tal como consta en el oficio del 19 de Noviembre de 2.004 remitido por la Regional Valledupar y enviado con el No 09812263 por Adpostal a la Sociedad ALACRAN S.O.M.

Como la persona no reside en la dirección a que se remitió, (folio 101), el 29 de Noviembre de 2.004 se fijó el edicto correspondiente, que notifica la señalada resolución No DSM-00441 y se desfijó el 3 de Diciembre del mismo año.

Todo lo anterior indica, que se satisfizo el procedimiento previsto para la notificación de los actos administrativos, en la forma señalada en el artículo 269 del Código de Minas.

II. DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN.

1. Primera Instancia

El Juzgado Primero Civil del Circuito de Valledupar, mediante sentencia de 23 de Enero de 2.006, resolvió tutelar el derecho fundamental del DEBIDO PROCESO en el procedimiento administrativo mediante el cual se dio por terminada la licencia de Exploración No 022-23 de la Sociedad ALACRAN SOM, violado por MINERCOL LTDA (ahora INGEOMINAS).

Como consecuencia de esa declaración, dispuso dicha Agencia Judicial ordenarle a INGEOMINAS, iniciar dentro del improrrogable término de 5 días, el procedimiento administrativo previsto en el Código de Minas (Decreto 2655 de 1.980, artículos 75, 76 numeral 10 y 77). Así mismo, dispuso el Juzgado que, de acreditarse las obligaciones contenidas en la Licencia de Exploración No 022-23, deberá INGEOMINAS dar cumplimiento a lo estipulado en el artículo 44 del Código de Minas-Decreto 2655 de 1.988.

Argumentó el A-quo que, con ocasión de la expedición de los sucesivos actos administrativos de que da cuenta del escrito de tutela, se advierte una flagrante violación del debido proceso.

Manifiesta el órgano judicial de la primera instancia que de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la aplicación de plano de una sanción vulnera el debido proceso, pues no otorga al gobernado la posibilidad de controvertir antes de la sanción, las razones que le asisten para no ser objeto de ella. Un acto sancionatorio, desprovisto de un proceso previo, es una decisión arbitraria contraria al Estado de Derecho, tal como se evidencia en la actuación acusada, por cuanto, una vez revisados los fundamentos que sirvieron de soporte para la expedición de la Resolución No 1150-006 de 3 de Febrero de 2.003 emanada de Minercol Ltda, se advierte que la parte motiva de la Resolución, no tiene consonancia con la parte resolutive, puesto que la terminación de la licencia 022-23, no tiene como origen una de las causales o antecedentes invocados en ese acto administrativo, lo que se traduce en una falsa motivación.

Indica que no es posible adelantar un proceso sancionatorio haciendo requerimientos de determinadas responsabilidades establecidas en la ley y concluir que no guarde conexidad con las causales que se invocaron para imponerla.

Además, las causales invocadas por Minercol, salvo el no pago de canon superficiario, son causales previstas en el artículo 76 numeral 10 del Decreto 2655 de 1.988, antiguo Código de Minas, la cual da lugar a la cancelación después de haber sido sancionado con multa, lo que nunca ocurrió en el caso examinado. Por lo que señaló que debía restablecerse la oportunidad a la Sociedad ALACRAN SOM para que previo procedimiento administrativo con las causales que se configuran como multa se resuelva de fondo la situación jurídica del ahora accionante.

Sorprende al Juzgado, según su dicho, que si se otorgó una licencia de exploración era porque el beneficiario deseaba obtener un contrato de concesión para la explotación de metales preciosos y que aún así, Minercol, hoy Ingeominas resuelva que una vez concluido el término de la licencia, había de darla por terminada, sin que se verifique el cumplimiento de las obligaciones que hacen acreedor al explorador para firmar una licencia de explotación o un contrato de concesión como lo dispone el artículo 44 del Código de Minas -Decreto 2655 de 1.988.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Por último señala, que no habiéndosele reconocido al apoderado del ahora accionante personería en el trámite de concesión No GAP-081, la misma entidad ordene la notificación por intermedio de dicho apoderado, muy a pesar de su carencia de personería jurídica.

2. La Impugnación

El Instituto Colombiano de Geología y Minas, impugnó la sentencia de primer grado, manifestando para ello que el accionante contaba con otro mecanismo de defensa judicial,

diferente a la acción de tutela y el cual debió proponer en su debida oportunidad contra el acto administrativo que dio por terminada la licencia de exploración.

En su concepto, la Sociedad ALACRAN SOM se mostró conforme con las decisiones adoptadas, tal y como lo demuestran sus nuevas y reiteradas propuestas de contrato de concesión sobre las áreas que quedarían libres por virtud de la terminación de la licencia de exploración No 022-23; y añade que, todos los incumplimientos de ALACRAN SOM, explican por sí mismo los motivos por los cuales al vencimiento de la licencia de exploración, no se otorgará la licencia de explotación.

Insiste la entidad contra quien se concedió la acción de tutela que, muy a pesar de que el derecho al debido proceso, adquirió el rango de fundamental, el ámbito propio para controvertir las decisiones de la administración en sede judicial era la jurisdicción contenciosa administrativa y añade que, en todo caso, nunca se violó el derecho al justo proceso, por cuanto no se caducó la licencia sino que, se declaró terminada luego de la expiración del plazo.

Al mismo tiempo informan de que no existió quebranto alguno de la mencionada garantía en el trámite de las nuevas solicitudes, haciendo referencia, particularmente, a la petición EF5-151, la que estima que se presentó apresuradamente, sin siquiera haberse notificado de la resolución que confirmó la cancelación, y que tuvo que ser rechazada porque cuando se hizo, el área no estaba libre.

Concluye solicitando la revocatoria del fallo, pero por resultar el recurso de amparo aquí interpuesto absolutamente improcedente. Igualmente y en escrito allegado a esta Corporación por la entidad enjuiciada, se reiteraron los argumentos manifestados en la impugnación y se señalaba también, que no se encuentra satisfecho el requisito de la inmediatez como presupuesto propio de los trámites de tutela, porque desde el momento en

que los derechos reclamados fueron presuntamente vulnerados hasta la fecha, han transcurrido más de tres años.

3. Segunda Instancia.

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Valledupar, confirmó íntegramente la sentencia dictada en primer grado, atendiendo idénticos argumentos a los manifestados en la primera instancia, razón por la cual no se entrarán nuevamente a relacionar, pues resulta claro que, la segunda instancia compartió en su totalidad los argumentos señalados por el Aquo.

Pero además, expuso el Ad - quem, que de la contestación de INGEOMINAS, al descorrer el traslado, se allanaron a reconocer varias de las circunstancias constitutivas de la violación al debido proceso, tal como se trata de no haber multado previamente a la declaración de terminación de la licencia a la Sociedad ALACRAN.

Igualmente indica, enfatizando, que la gravedad de los hechos sucedidos hacen evidente que la Empresa afectada con el procedimiento administrativo que se acusa, está sufriendo un mal irreparable de forma injustificada, razón por la cual la acción de tutela se torna en el único mecanismo eficaz e idóneo para procurar la cesación de la violación.

4. De las pruebas relevantes arrimadas y practicadas en la actuación.

Se tuvieron como tales entre otras, las siguientes:

a. Copia de la Escritura Pública de constitución de la Sociedad Ordinaria de Minas SANTA GERTRUDIS SOM y ALACRAN SOM. (Folio 18-25)

a. Certificado de Registro Minero de la Sociedad ALACRAN SOM.(Folio 26-31)

a. Copia auténtica de la resolución No 991131 de 23 de Marzo de 1.997, por medio de la cual se otorgó la licencia de exploración 022-23 a la Sociedad actora. (Folio 32)

a. Copia de los recibos de consignación de los cánones superficarios presentados a Minercol. (Folio 33-34)

a. Copia del informe final de exploración, el plan de trabajo e inversiones, el documento de evaluación y manejo ambiental con sus anexos. (Folio 35-40)

a. Copia auténtica de la resolución 1150-006 de 3 de Febrero de 2.003 que declaró terminada la licencia de exploración 022-23. (Folio 41-43)

a. Copia auténtica del recurso de reposición interpuesto por ALACRAN SOM contra la resolución que dio por terminada la licencia. (Folio 44-53)

a. Copia auténtica de la resolución 1150-037 de 28 de Mayo de 2.003 con la que se resolvió la reposición. (Folio 54-55)

a. Copias de las solicitudes realizadas a Minercol por parte del apoderado de ALACRAN SOM, en defensa de las propuestas presentadas. (Folio 56-66)

a. Copia de la propuesta de contrato de concesión presentada el 5 de Junio de 2.003 a Minercol y que fue radicada bajo el No EF5-151. (Folio 67-68)

a. Copia auténtica de la invitación a notificarse de la resolución que rechazó la propuesta de concesión No EGP-081 y copia de la constancia de fijación y desfijación del edicto. (118-121)

a. Auto del 24 de Julio de 2.000, notificado el 8 de Agosto de 2.000, mediante el cual se requiere al titular bajo apremio de multa. (Folio 360)

a. Auto de 2 de Septiembre de 2.002 notificado el día 20 del mismo mes y año, donde se informa al titular que se ha incurrido en causales de cancelación. (Folio 361)

III. FUNDAMENTOS Y CONSIDERACIONES.

1. La competencia.

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional es competente para revisar las

decisiones judiciales mencionadas en precedencia.

2. El asunto bajo revisión.

En el caso sub examine, Jhon Breuckner Miller Salmon en su calidad de Representante Legal de la Sociedad Alacran S.O.M, reclama la violación del derecho fundamental al debido proceso, el cual según su dicho, fue quebrantado con todos los actos administrativos que se mencionan en el escrito tutelar, atendiendo fundamentalmente dos causales: falsa motivación y violación a los procedimientos establecidos en la ley. Como consecuencia de ello, pretende la adjudicación del contrato de concesión para la explotación de un yacimiento de oro sobre el área ubicada en el Municipio de Puerto Libertador, Departamento de Córdoba, que fue solicitada y otorgada por Minercol (ahora INGEOMINAS) mediante licencia de exploración 022-23 DE Mayo de 1.997, y posteriormente declarada terminada por esa institución.

Habida cuenta de lo anterior, para resolver el problema jurídico planteado la Sala expondrá: (i) la garantía fundamental al debido proceso en las actuaciones administrativas; (ii) la regla general de improcedencia de la acción de tutela ante la existencia de otros mecanismos de defensa judicial; (iii) la aplicación del principio de inmediatez en los trámites de tutela y, (iv) por último, se referirá la Corte al caso concreto.

3. La garantía fundamental al debido proceso en las actuaciones administrativas.

La Constitución Política consagra el debido proceso como un derecho de rango fundamental y garantiza su observancia no sólo en el ámbito de las actuaciones judiciales sino en las de índole administrativo. Esa garantía constitucional se traduce en el respeto de la

administración a las formas previamente definidas, a la salvaguarda de los principios de legalidad, contradicción e imparcialidad, es decir, que la garantía al proceso justo se traduce en que el trámite de todas sus etapas, esto es, desde su iniciación hasta la culminación, se surtirá respetando el ordenamiento jurídico legal y los preceptos constitucionales. Con ello se pretende garantizar el correcto ejercicio de la administración pública a través de la expedición de actos administrativos que no resulten arbitrarios y contrarios a los principios del Estado Social de derecho.

Así pues, este derecho es definido como (i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal¹.

El objeto de esta garantía superior es entonces (i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados².

Esta Corte, en sentencia T-1341 de 2001, (M.P. Alvaro Tafur Galvis) se pronunció como ya de antiguo lo ha venido haciendo, en relación con el valor que tiene el derecho al debido proceso administrativo, como garantía de contrapeso al poder del Estado en las actuaciones que desarrolle frente a los particulares, y señaló lo siguiente:

“ (...) Dentro del campo de las actuaciones administrativas “el debido proceso es exigente en materia de legalidad, ya que no solamente pretende que el servidor público cumpla las funciones asignadas, sino además que lo haga en la forma como determina el ordenamiento jurídico”. Efectivamente, las actuaciones de la Administración son esencialmente regladas y

están sujetas a dicho principio de legalidad. El poder de actuación y decisión con que ella cuenta no puede utilizarse sin que exista una expresa atribución competencial; de no ser así, se atentaría contra el interés general, los fines esenciales del Estado y el respeto a los derechos y las libertades públicas de los ciudadanos vinculados con una decisión no ajustada a derecho. (...)”.

Si bien la preservación de los intereses de la administración y el cumplimiento de los fines propios de la actuación estatal son un mandato imperativo de todos los procedimientos que se surtan a este nivel, en cada caso concreto debe llevarse a cabo una ponderación que armonice estas prerrogativas con los derechos fundamentales de los asociados³. Es sobre los administrados como eje central del Estado Constitucional donde con mayor celo deben evitarse los abusos de la administración, con actuaciones que, por desbordar el cauce del ordenamiento jurídico puedan desconocer las garantías derivadas del canon 29 constitucional. En consecuencia, el derecho al debido proceso administrativo garantiza a las personas la posibilidad de acceder a un proceso justo y adecuado, en el cual tengan derecho a conocer las actuaciones de la administración, a pedir y a controvertir las pruebas, a ejercer con plenitud su derecho de defensa, a impugnar los actos administrativos y en fin a gozar de todas las garantías establecidas en su beneficio⁴.

Sobre el debido proceso administrativo la Corte ha precisado⁵ que su cobertura se extiende a todo el ejercicio que debe desarrollar la administración pública en la realización de sus objetivos y fines estatales, lo que implica que cobija todas las manifestaciones en cuanto a la formación y ejecución de los actos, a las peticiones que presenten los particulares y a los procesos que adelanta la administración con el fin de garantizar la defensa de los ciudadanos⁶.

4. Regla general de improcedencia de la acción de tutela ante la existencia de otros

mecanismos de defensa judicial.

En este sentido, esta Corporación en Sentencia T-613 de 2003 expresó: “De manera reiterada, la Corte ha sostenido que la acción de tutela es improcedente cuando, con ella, se pretenden sustituir mecanismos ordinarios de defensa que, por negligencia, descuido o incuria de quien solicita el amparo constitucional, no fueron utilizados a su debido tiempo. (...) la integridad de la función estatal de administrar justicia resultaría gravemente comprometida si se permitiera que un mecanismo especial y extraordinario como la acción de tutela, dirigido exclusivamente a la protección de los derechos fundamentales, pudiera suplir los instrumentos y recursos ordinarios que el ordenamiento pone a disposición de aquellas personas que persiguen la definición de alguna situación jurídica mediante un proceso judicial.”⁷

En sentencia T-613 de 2.005 M.P. Alfredo Beltrán Sierra, explicó lo que se viene reiterando, en punto a la subsidiariedad de la acción de tutela y señaló:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

“Como es suficientemente conocido, la acción de tutela fue consagrada por el Constituyente de 1991 como un mecanismo al alcance de todas las personas cuando consideren vulnerados o amenazados sus derechos constitucionales fundamentales ante la actuación u omisión de las autoridades públicas o de los particulares en los precisos casos establecidos en la Constitución y la ley⁸, siempre y cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial (mecanismo principal), o cuando a pesar de la existencia del mismo la acción sea interpuesta como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Ahora bien, en relación con el medio alternativo de defensa judicial la Corte desde sus inicios ha sostenido que el mismo debe servir, ser idóneo y eficaz en relación con el fin perseguido,

que no es otro que la protección de los derechos constitucionales fundamentales.

Es en tal virtud, ha considerado oportuno esta Corporación hacer notar, para resaltar, el carácter puramente subsidiario de la acción de tutela y brindarle así, respeto a la voluntad del Constituyente y con la que se diseñó el efectivo medio de protección de derechos constitucionales fundamentales. Así lo advierte el inciso 3º del canon 86 superior que señala: “Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”

5. El principio de inmediatez. Requisito de procedibilidad de la acción de tutela.

De acuerdo con lo establecido por la jurisprudencia constitucional, el presupuesto de la inmediatez constituye un requisito de procedibilidad de la tutela⁹, de tal suerte que la acción debe ser interpuesta dentro de un plazo razonable y oportuno. Con tal exigencia se pretende evitar que este mecanismo de defensa judicial se emplee como herramienta que premia la desidia, negligencia o indiferencia de los actores, o se convierta en un factor de inseguridad jurídica.

Esta condición está contemplada en el artículo 86 de la Carta Política como una de las características de la tutela, cuyo objeto es precisamente la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales de toda persona, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que establezca la ley. Así pues, es inherente a la acción de tutela la protección actual, inmediata y efectiva de aquellos derechos.

Desde sus comienzos la Corte ha considerado a la inmediatez como característica inherente a este medio judicial de defensa.

Sobre el particular, en la sentencia C-542 de 1992, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, expresó:

“(...) la Corte ha señalado que dos de las características esenciales de esta figura en el ordenamiento jurídico colombiano son la subsidiariedad y la inmediatez: ...la segunda, puesto que la acción de tutela ha sido instituida como remedio de aplicación urgente que se hace preciso administrar en guarda de la efectividad concreta y actual del derecho objeto de violación o amenaza. Luego no es propio de la acción de tutela el sentido de medio o procedimiento llamado a remplazar los procesos ordinarios o especiales, ni el ordenamiento sustitutivo en cuanto a la fijación de los diversos ámbitos de competencia de los jueces, ni el de instancia adicional a las existentes, ya que el propósito específico de su consagración, expresamente definido en el artículo 86 de la Carta, no es otro que el de brindar a la persona protección efectiva, actual y supletoria en orden a la garantía de sus derechos constitucionales fundamentales”.

En momento posterior, en la sentencia SU-961 de 1999, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, la Corte dijo que la inexistencia de un término de caducidad no significa que la acción de tutela no deba interponerse dentro de un plazo razonable. Y agregó:

“la razonabilidad de este plazo está determinada por la finalidad misma de la tutela, que debe ser ponderada en cada caso concreto. De acuerdo con los hechos, entonces, el juez está encargado de establecer si la tutela se interpuso dentro de un tiempo prudencial y adecuado, de tal modo que no se vulneren derechos de terceros. Si bien el término para interponer la acción de tutela no es susceptible de establecerse de antemano de manera afirmativa, el juez está en la obligación de verificar cuándo ésta no se ha interpuesto de manera razonable, impidiendo que se convierta en factor de inseguridad, que de alguna forma afecte los derechos fundamentales de terceros, o que desnaturalice la acción. En jurisprudencia reiterada, la Corte ha determinado que la acción de tutela se caracteriza por su ‘inmediatez’. (...) Si el elemento de la inmediatez es consustancial a la protección que la acción brinda a los derechos de los ciudadanos, ello implica que debe ejercerse de conformidad con tal naturaleza. Esta condiciona su ejercicio a través de un deber correlativo: la interposición oportuna y justa de la acción”.

(...)

“Si la inactividad del accionante para ejercer las acciones ordinarias, cuando éstas proveen una protección eficaz, impide que se conceda la acción de tutela, del mismo modo, es necesario aceptar que la inactividad para interponer esta última acción durante un término prudencial, debe llevar a que no se conceda. En el caso en que sea la tutela y no otro medio de defensa el que se ha dejado de interponer a tiempo, también es aplicable el principio establecido en la Sentencia arriba mencionada (C-543/92), según el cual la falta de ejercicio oportuno de los medios que la ley ofrece para el reconocimiento de sus derechos no puede alegarse para beneficio propio, máxime en los casos en que existen derechos de terceros involucrados en la decisión”.

Así mismo, y en igual sentido, se explicó más adelante:

“(…) tal y como lo ha expuesto de forma reiterada esta Corporación, la procedibilidad de la acción de tutela exige su interposición dentro de un plazo razonable, oportuno y justo, de tal manera que la acción no se convierta en un factor de inseguridad jurídica, premiando con ello la inactividad de los interesados en el ejercicio oportuno de los recursos, la negligencia y la decidía. Ciertamente, si con la acción de tutela se busca la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten violados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas, es imprescindible que su ejercicio tenga lugar dentro del marco de ocurrencia de la amenaza o violación de los derechos. Una percepción contraria a esta interpretación, desvirtúa el alcance jurídico dado por el Constituyente a la acción de tutela y deja sin efecto el objetivo de garantizar por esa vía judicial la protección actual, inmediata y efectiva de tales derechos”¹⁰.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

5. Del caso concreto.

5.1 Tal como se detalló en líneas anteriores, el accionante interpuso recurso de amparo reclamando la protección de sus derechos fundamentales a la estabilidad laboral, al trabajo y al debido proceso. Por tanto, solicita que se ordene la adjudicación del contrato de concesión para la explotación de un yacimiento de oro sobre el área ubicada en el Municipio de Puerto Libertador, Departamento de Córdoba, la cual, había sido solicitada y otorgada por Minercol (ahora INGEOMINAS) mediante licencia de exploración 022-23 de Mayo de 1.997, y posteriormente declarada terminada por esa institución.

Presentada y tramitada la solicitud de amparo, en la primera instancia se despachó la acción de tutela en forma favorable a las súplicas en ellas contenidas y el Ad-quem, confirmó en su integridad la decisión.

5.2 Pues bien, se cuestiona en este caso, la legalidad de la resolución 1150-006 de 3 de Febrero de 2.003, que dispuso entre otras declaraciones, ordenar la terminación de la licencia de exploración de metales preciosos radicada bajo el No 022-23, para que, como consecuencia de ello, se disponga la adjudicación de un contrato de concesión.

Precisado el problema jurídico que a esta Corporación corresponde desatar, ha de advertirse para dejar en claro, que no entrará la Corte a examinar aspectos del fondo del asunto censurado, relacionados con la presunta vulneración del derecho al debido proceso, por cuanto las condiciones que en este caso tornan improcedente el amparo deprecado, hace que resulten inútiles dichas consideraciones.

En efecto, centrará la Corte su atención en las circunstancias que, en este caso, rompen con la procedencia de la acción de tutela, como se trata de la existencia de otros mecanismos de defensa judicial y la ausencia del presupuesto de la inmediatez.

5.3 De rompe se observa en el plenario, que la situación que ocupa la atención de la Sala, se adecua a una de las causales de improcedencia de la acción de tutela, por así haberlo dispuesto el artículo 6º inciso 1º, del Decreto 2591 de 1.991 reglamentario de aquella. Dispone el canon en mención: “La acción de tutela no procederá:

1. Cuando existen otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante

(...)”

En la situación de autos observa esta Corporación que, de acuerdo con la Resolución No 991131 de 23 de Mayo de 1.997 expedida por el Ministerio de Minas y Energía, se le otorgó licencia de exploración técnica de un yacimiento de metales preciosos, a quien ahora funge como accionante y, mediante Acto Administrativo No 1150-066 de 3 de Febrero de 2.003, se declaró terminada la licencia de exploración No 022-23 otorgada, por cuanto, según se expuso en la motivación de la señalada decisión, la Sociedad representada legalmente por el actor constitucional no canceló el canon superficiario con el reajuste, quedando entonces un saldo pendiente por pagar, además de que no se presentó en oportunidad el informe final de exploración, así como otras consideraciones que se consignaron en dicha resolución y que aparecen visibles a folio 41 y 42.

Ahora bien, pretendiendo discutir la legalidad del acto administrativo que declaró la terminación de la licencia, solamente se agotó la vía gubernativa, con la presentación del recurso de reposición (folio 44-53) que se desató negativamente, según consta a folio 54 y 55 del cuaderno principal.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Recordemos que, de conformidad con el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo, corresponde a la Jurisdicción Contenciosa resolver las controversias y litigios administrativos originados en la actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que cumplan con funciones de esa estirpe.

Y, los artículos que le suceden, esto es, 84 y 85 de ese mismo estatuto, reglamenta las acciones con que se discute la legalidad de los actos administrativos: la acción de simple nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho.

Lo hasta aquí dicho ubica la hipótesis en estudio, inexorablemente, en la causal de improcedencia de este medio de defensa de los derechos fundamentales y a la cual se hizo referencia en líneas anteriores.

Ahora bien, muy a pesar de que esta Corporación ha admitido excepcionalmente la pertinencia del recurso de amparo aún existiendo otro medio de defensa judicial, dichas condiciones son, precisamente por ser excepcionales, de estricta interpretación.

Tales condiciones por ejemplo, han estado inspiradas en la proporcionalidad, en la razonabilidad y, por supuesto, en valores superiores que informan las actuaciones emanadas de la jurisdicción y también claro está, de la administración.

Pero, tan especialísimas circunstancias, en nada se adecuan a la realidad fáctica que aquí se examina. No es lo mismo, verbigracia, exigir a un sujeto de los que la Corte ha llamado “de especial protección”, el agotamiento del medio ordinario de defensa a hacerlo frente a una Empresa con capacidad para ser beneficiaria de una licencia de exploración.

En este mismo orden de ideas, sorprende a la Sala, porque en verdad llama la atención, que ningún reparo hubieren hecho sobre la subsidiariedad de la tutela los Jueces de instancia. Solamente la sentencia dictada en segundo grado por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Valledupar, alude a la jurisprudencia de la Corte que como ya se dijo, ha aceptado muy limitadamente la procedencia de la tutela aún en los casos en que existen otras herramientas de defensa judicial, lo que resulta extremadamente extraño, sabiéndose, por un lado, la claridad de esa situación y por otro, que fue precisamente ese el argumento fundamental con que la entidad accionada sustentó su derecho a la defensa tanto al momento de descorrer el traslado de la demanda como cuando se impugnó el fallo dictado por el aquo.

5.4 El otro aspecto que también es pertinente aquí dilucidar, es el que respecta a la inmediación; es decir, a la razonabilidad del término transcurrido, desde el momento en que presuntamente se produjo la violación del derecho fundamental esgrimido como vulnerado hasta la fecha de la presentación de la acción de tutela.

Ello, porque, el respeto por la seguridad jurídica y la efectividad de los derechos fundamentales de los asociados, no puede convertir la acción de tutela en un instrumento que desestabilice el orden institucional y que sea fuente de caos. Lo anterior resulta especialmente relevante frente a la tutela contra actos administrativos, tal como ocurre en el caso sub examine, pues mientras no se enerve la presunción de constitucionalidad y de ilegalidad que los ampara, ellos surten plenos efectos en el mundo del derecho. Mediante la introducción del principio de inmediatez, la Corte ha pretendido resolver la tensión existente entre orden y seguridad de un lado y protección efectiva de los derechos y estabilidad del otro.

Así pues, el plazo razonable no se ha establecido a priori, sino que serán las circunstancias del caso concreto las que lo determinen. Sin embargo, se ha indicado que deben tenerse en cuenta algunos factores para analizar la razonabilidad del término¹¹: 1) si existe un motivo válido para la inactividad de los accionantes; 2) si esta inactividad injustificada vulnera el núcleo esencial de los derechos de terceros afectados con la decisión y, 3) si existe un nexo causal entre el ejercicio inoportuno de la acción y la vulneración de los derechos de los interesados¹².

En el caso que ahora resuelve esta Corporación, se puede apreciar fácilmente, que ha discurrido, desde el momento en que se resolvió la reposición contra la resolución que por vía de la acción de tutela se acusa, -POCO MENOS DE TRES (3) AÑOS- tiempo, en extremo considerable, lo que desentona con la inmediatez que por definición inspira el trámite de la acción de tutela.

Basta ver por ejemplo, que la resolución que desató el recurso de reposición contra el acto administrativo que declaró terminada la licencia de exploración No 022-23, data del 28 de Mayo de 2.003 según se aprecia a folio 54 y 55. Con base en ello, no se requiere de mayores lucubraciones mentales para apreciar la ausencia de la inmediación, como parámetro de medición para determinar la procedibilidad de la acción de tutela, la cual fue presentada el 16 de Diciembre de 2.005, es decir, han transcurrido dos años y seis meses.

En fin, la concurrencia de las dos circunstancias anotadas, vale reiterar, la no utilización de los mecanismos de defensa que debió ejercitar la parte actora en sede contenciosa administrativa, y el hecho de no encontrarse satisfecho el presupuesto de la inmediación, conducen a que no puedan prosperar las súplicas del escrito contentivo de la acción de amparo.

5.5 Habida consideración de lo hasta aquí dicho, se revocará la sentencia proferida por la Sala Civil del Tribunal Superior de Valledupar de Abril 4 de 2.004 y, en su lugar, se denegará el amparo deprecado por improcedente.

IV. DECISIÓN.

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

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR, la sentencia proferida por la Sala Civil del Tribunal Superior de Valledupar de Abril 4 de 2.004 y, en su lugar, se denegará el amparo deprecado por improcedente.

SEGUNDO: DAR por secretaría cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado Ponente

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

AUSENTE CON PERMISO

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia T-552 de 1992. En esta providencia se indicó también que “El proceso administrativo, denominado antes procedimiento administrativo, para diferenciarlo del proceso judicial, en tanto, este último, tenía por finalidad la cosa juzgada; comprende el conjunto de requisitos o formalidades anteriores, concomitantes o posteriores, que establece el legislador para el cumplimiento de la actuación administrativa, y los procedimientos, o pasos que debe cumplir la administración para instrumentar los modos de sus actuaciones en general.”

2 Sentencia T-522 de 1992.

3 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-772 del 4 de septiembre de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

4 Sentencia Corte Constitucional T-571 de 2.005 (M.P. Jaime Cordoba Triviño)

5 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-442 del 3 de julio de 1992 (M.P. Simón Rodríguez Rodríguez), T-020 del 10 de febrero de 1998 (M.P. Jorge Arango Mejía), T-386 del 30 de julio de 1998 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), T-009 del 18 de enero de 2000 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) y T-1013 del 10 de diciembre de 1999 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra).

6 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-1021 del 22 de noviembre de 2002.

7 En este mismo sentido consultar las sentencias T-613 de 2003, T-083 de 1998, T-068 de 2001 y T-112 de 2003. En la Sentencia T-613 de 2003. En este fallo INVIAS alegaba la existencia de una vía de hecho en un proceso ordinario reivindicatorio de mayor cuantía por considerar que el Juzgado Único Civil del Circuito del Banco, Magdalena, había incurrido en una vía de hecho al no declarar la nulidad de todo lo actuado por falta de competencia, toda vez que el caso, según lo señalado en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, debía ser conocido por la jurisdicción contencioso administrativa. La Corte decidió confirmar la sentencia de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, declarando improcedente el amparo, toda vez que existiendo la posibilidad de apelar la sentencia cuestionada no se utilizó tal recurso dentro del proceso. En la Sentencia T-083 de 1998, la Corte denegó una tutela en la cual el accionante pretendía alegar un defecto sustancial dentro de un proceso laboral sin haber utilizado el recurso de apelación como mecanismo idóneo para la defensa de sus intereses. En el mismo sentido, en la sentencia T-068 de 2001, la Corte negó la tutela a un ex funcionario de la Policía Nacional el cual dentro de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho contra el acto administrativo mediante el cual se le desvinculaba, no interpuso el recurso de súplica frente a la negativa del recurso de apelación. Así mismo, en la Sentencia T-112 de 2003, Corte conoció de una tutela en la cual el accionante consideraba que se habían desconocido los parámetros de reliquidación de créditos de vivienda establecidos por la Corte Constitucional. La Corte encontró improcedente la tutela, entre otras razones, por la negligencia del accionante en la utilización de los mecanismos existentes dentro del proceso ejecutivo que se adelantaba contra él para cuestionar la liquidación del crédito cobrado.

8 Constitución Política art. 86. Decreto 2591 de 1991, art. 42.

9 Cfr. Sentencia T-575/02 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

10 Corte Constitucional. Sentencia T-575 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

11 En sentencia T-1229 de 2000 se recoge esta línea de jurisprudencia.

12 Sentencia T-173 de 2002 M.P. Marco Gerardo Monroy C.