

Auto 040/13

CONFLICTO DE COMPETENCIA EN TUTELA-Competencia de superior jerárquico común

CORTE CONSTITUCIONAL-Competencia residual cuando autoridades judiciales carezcan de superior jerárquico común

CORTE CONSTITUCIONAL-Competencia para dirimir conflictos de competencia

CONFLICTO DE COMPETENCIA EN TUTELA-Factor territorial

CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIA ENTRE TRIBUNAL ADMINISTRATIVO, JUZGADO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO Y JUZGADO PENAL DEL CIRCUITO PARA ADOLESCENTES CON FUNCION DE CONOCIMIENTO-
Reiteración Auto 124/09

ACCION DE TUTELA DE MENOR DE EDAD CONTRA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACION COLOMBIA-
Competencia de Juzgado Administrativo del Circuito

Referencia: expediente ICC 1872

Supuesto conflicto de competencia entre el Tribunal Administrativo de Casanare, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Yopal y el Juzgado Primero Penal del Circuito para Adolescentes con Función de Conocimiento de Yopal

Magistrado Ponente:
GABRIEL EDUARDO MENDOZA
MARTELO

Bogotá, D.C. siete (7) de marzo de dos mil trece (2013).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en uso de sus facultades y atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2591 de 1991, procede a definir el conflicto de competencia suscitado entre el Tribunal Administrativo de Casanare, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Yopal y el Juzgado Primero Penal del Circuito para Adolescentes con Función de Conocimiento de Yopal y, por consiguiente, profiere el siguiente

AUTO

I. ANTECEDENTES

1. La señora Lenny Emileth Pedraza Girón, a nombre propio y en representación de su hija menor de edad, interpuso acción de tutela contra la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia “IMC”, por considerar que dicha entidad les vulnera sus derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, a la salud, al trabajo, a la estabilidad laboral reforzada y al mínimo vital.

2. Transgresión que, en su sentir, se genera con la orden de traslado laboral a otra ciudad a pesar de padecer una enfermedad crónica que demanda de un cuidado médico preferente, que no le pueden continuar brindando en la municipalidad a la que pretenden transferirla y, además, porque, a su juicio, con dicho actuar se atenta contra la estabilidad emocional de su pequeña hija al cambiarle, de manera abrupta, su entorno educativo y social.

3. Demanda que le correspondió, en primera instancia, al Tribunal Administrativo de Casanare, quien mediante auto del 30 de enero de 2013¹ se abstuvo de estudiarla al considerar que, conforme con las previsiones descritas en el artículo 68 de la Ley 489 de 1996 y Decreto Ley 4062 de 2011, la entidad demandada es una entidad descentralizada del orden nacional y, por consiguiente, las tutelas que contra ella se interpongan deben ser estudiadas, en primera instancia, en aplicación del numeral 2° del artículo 1° del Decreto 1382 de 2000², por los jueces con categoría de circuito. Acto seguido, remitió el expediente a la oficina de reparto para lo de su competencia.

4. Debido a ello, el precitado recurso de amparo le fue asignado al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Yopal que mediante auto del 31 de enero de 2013³, se contuvo de fallar pues, en su sentir, no le es dable al Tribunal Administrativo de Casanare atribuirle competencias con carácter vinculante distintas a aquellos asuntos de conocimiento exclusivo de la jurisdicción contenciosa como lo son, entre otras, las demandas de nulidades, nulidades y restablecimientos de derechos, reparaciones directas y contractuales, más no así de otra clase de acciones, luego entonces, remitió nuevamente el expediente a la oficina de reparto para que le fuera asignado a un juez ordinario con categoría de circuito.

5. Asunto que le correspondió al Juzgado Primero Penal del Circuito para Adolescentes con Función de Conocimiento de Yopal quien adujo que no son de recibo las razones esgrimidas por el Tribunal Administrativo de Casanare para contenerse de fallar, pues en dicho caso no se presenta ninguna de las dos causas que según la Corte Constitucional son válidas para proponer el conflicto de competencia, las cuales son alegar un error de factor territorial y/o

¹ Folio 57 del cuaderno 2.

² "Por el cual establecen reglas para el reparto de la acción de tutela".

³ Folio 62 del cuaderno 2.

que la acción de amparo se presente contra medios de comunicación, por lo que se debe respetar la elección que *a prevención* realizó el demandante.

En consecuencia, mediante auto del 31 de enero de 2013⁴, devolvió la acción al Tribunal Administrativo de Casanare, quien decretó el conflicto negativo de competencias y remitió el expediente a este tribunal constitucional.

II. CONSIDERACIONES

De conformidad con lo dispuesto en la jurisprudencia de este Tribunal, la solución de los conflictos de competencia que en materia de tutela se presenten, deben ser dirimidos por el superior jerárquico de las autoridades judiciales que se encuentran en discusión. No obstante a lo anterior, a la Sala Plena de esta Corporación le corresponde conocer y dirimir todos aquellos asuntos en los que las autoridades judiciales involucradas carecen de un superior jerárquico común, aclarando que, en tales casos, el expediente deberá ser remitido a esta Corte, pues al ser ésta el máximo tribunal de la Jurisdicción Constitucional, es la encargada de definir qué autoridad judicial debe conocer de la solicitud de amparo impetrada⁵.

Lo anterior no plantea una excepción a la regla general contenida en los artículos 256-6 de la Constitución Política y 112-2 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, que confieren al Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, la competencia para dirimir conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones, puesto que los conflictos que se presenten entre dos autoridades judiciales, con ocasión de una acción de tutela, son siempre conflictos de competencia dentro de la jurisdicción constitucional, así los jueces involucrados pertenezcan a jurisdicciones distintas. Ello es así porque, desde el punto de vista funcional, todos los jueces de tutela hacen parte de la jurisdicción constitucional⁶.

Sin embargo, en atención a los principios de celeridad, eficacia, acceso oportuno a la administración de justicia y el respeto por los derechos fundamentales, la Sala Plena ha considerado que puede conocer y resolver directamente los conflictos que se presenten entre autoridades judiciales que posean un superior jerárquico común⁷.

Ahora bien, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, las normas que determinan la competencia en materia de tutela son el artículo 86 de la Constitución, que señala que ésta se puede interponer ante cualquier juez, y el artículo 37 de Decreto 2591 de 1991, que establece la competencia territorial y la de las acciones de tutela que se dirijan contra los medios de comunicación, la cual asigna a los jueces del circuito. Por su parte, el Decreto 1382 de 2000 establece las reglas para el reparto de la acción de tutela y no las que definen

⁴ Folio 65 al 67 del cuaderno 2.

⁵ Al respecto, ver entre otros, los Autos 014 de 1994, 087 de 2001, 031 de 2002, 122 de 2004, 280 de 2006 y 031 de 2008.

⁶ Artículo 43 de la Ley 270 de 1996.

⁷ Ver autos 167 de 2005, 240 de 2006 y 280 de 2007.

la competencia de los despachos judiciales⁸, pues por su inferioridad jerárquica frente a las anteriores disposiciones, no puede modificarlas. Precisamente, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado desestimó, mediante sentencia de julio 18 de 2002, la mayoría de los cargos de nulidad contra el mencionado acto administrativo, pues consideró que no era contrario al artículo 86 de la Constitución porque establecía normas de reparto y no de competencia.

Es por ello que la Corte Constitucional ha precisado que *“la observancia del mencionado acto administrativo en manera alguna puede servir de fundamento para que los jueces o corporaciones que ejercen jurisdicción constitucional se declaren incompetentes para conocer de una acción de tutela, puesto que las reglas en él contenidas son meramente de reparto. Una interpretación en sentido contrario, transforma sin justificación válida el término constitucional de diez (10) días, como acaece en este caso, en varios meses, lesionándose de esa manera la garantía de la efectividad (art. 2 C.P.) de los derechos constitucionales al acceso a la administración de justicia (art. 229 ibídem) y al debido proceso de los accionantes (art. 29 ibídem)”*⁹.

Con fundamento en lo anterior, esta Corte estableció, en el Auto 124 de 2009, las siguientes reglas para la resolución de los conflictos de competencia en materia de tutela, las cuales son, simplemente, consecuencias naturales de la jurisprudencia constitucional tantas veces reiterada por esta Corporación:

- (i) *“Un error en la aplicación o interpretación de las reglas de competencia contenidas en el artículo 37 del decreto 2591 de 1991 puede llevar al juez de tutela a declararse incompetente (factor territorial y acciones de tutela que se dirijan contra los medios de comunicación). La autoridad judicial debe, en estos casos, declararse incompetente y remitir el expediente al juez que considere competente con la mayor celeridad posible.*
- (ii) *Una equivocación en la aplicación o interpretación de las reglas de reparto contenidas en el Decreto 1382 de 2000 no autorizan al juez de tutela a declararse incompetente y, mucho menos, a declarar la nulidad de lo actuado por falta de competencia. El juez de tutela debe, en estos casos, tramitar la acción o decidir la impugnación, según el caso.*
- (iii) *Los únicos conflictos de competencia que existen en materia de tutela son aquéllos que se presentan por la aplicación o interpretación del factor de competencia territorial del artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 (factor territorial y acciones de tutela que se dirijan contra los medios de comunicación).*

⁸ Ver Auto A-099 de 2003 y Sentencia del dieciocho (18) de julio de 2002, proferida por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

⁹ Auto 230 de 2006. Reiterado por el Auto 340 de 2006, entre otros.

(iv) *Ninguna discusión por la aplicación o interpretación del Decreto 1382 de 2000 genera conflicto de competencia, ni siquiera aparente. Por tanto, en el caso de que dos autoridades judiciales promuevan un conflicto de competencia por este motivo, el expediente será remitido a aquella a quien se repartió en primer lugar con el fin de que la acción de tutela sea decidida inmediatamente, sin que medien consideraciones adicionales relativas a las normas de reparto. Lo anterior no obsta para que esta Corporación o el superior funcional al que sea enviado un supuesto conflicto de competencia, proceda a devolver el asunto, conforme a las reglas de reparto del Decreto 1382 de 2000, en aquellos supuestos en que se presente una distribución caprichosa de la acción de tutela fruto de una manipulación grosera de las reglas de repartos contenidas en el mencionado acto administrativo, como sería el caso de la distribución equivocada de una acción de tutela interpuesta contra una providencia judicial emanada de una de las Altas Cortes.*

Por último, sostuvo la Corte que la anterior argumentación no desconocía la validez del Decreto 1382 de 2000, pues se reconoce que las normas de reparto del mencionado acto administrativo deben ser seguidas obligatoriamente por las oficinas de apoyo judicial a la hora de distribuir las acciones de tutela entre los distintos jueces, de modo que, **“de ninguna forma, el reparto de los procesos debe ser caprichoso o arbitrario”**.

A partir de las anteriores consideraciones, procede la Sala a decidir sobre el supuesto conflicto negativo de competencia planteado.

III. CASO CONCRETO

Estando establecida la competencia de la Sala para asumir el conocimiento del caso objeto de estudio, esta Corporación procede a darle solución.

En el presente asunto, el Tribunal Administrativo de Casanare dando aplicación al Decreto 1382 de 2000, se abstuvo de avocar el conocimiento de la acción de tutela de la referencia, luego de que constató que la entidad demandada tiene la categoría de descentralizada del orden nacional por lo que, según el precitado aparte normativo, su conocimiento, en primera instancia, recae exclusivamente sobre los jueces con categoría de circuito, orden que fue acatada por la oficina de reparto y, en consecuencia, le asignó la demanda al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Yopal.

Autoridad judicial que se negó a conocer el asunto al indicar que al pertenecer a la jurisdicción contenciosa solo le corresponden estudiar las demandas propias de la misma como lo son las acciones de nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho y reparaciones directas, entre otras, y, por ende, no le es posible conocer y dirimir ninguna otra clase de demandas.

Practicado nuevamente el reparto entre los falladores de circuito de Yopal, le fue asignada la tutela al Juzgado Primero Penal del Circuito para Adolescentes con Función de Conocimiento de Yopal, operador jurídico que consideró que como el litigio no versaba sobre la falta de competencia territorial o contra un medio de comunicación, no le era viable al Tribunal Administrativo de Casanare contenerse de estudiarlo y, de esa manera, se debía respetar la elección que *a prevención* realizó la demandante, por tanto, nuevamente lo remitió al referido cuerpo colegiado, el cual declaró el conflicto de competencia y remitió la demanda a esta corporación para dirimirlo.

Respecto de esta norma, la Corte ha concluido que las reglas establecidas en el Decreto 1382 de 2000 son simplemente de reparto y no de competencia, razón por la cual, sobre casos de desconocimiento grosero o protuberante no es viable que con fundamento en una interpretación errónea de las mismas se genere el conflicto de competencia y menos aún se decrete la nulidad de lo actuado, pues, en contra del principio de inmediatez que caracteriza la acción de tutela, lo único que se logra es dilatar la decisión de fondo.

Si bien las disposiciones del Decreto 1382 de 2000 son reglas de reparto, tal situación no impide que la Corte, como máximo órgano de la jurisdicción constitucional, no pueda aplicar en debida forma lo allí establecido, pues, precisamente la expedición de tal decreto tuvo como finalidad asegurar que exista una adecuada distribución entre los jueces de la república de los asuntos sometidos a su conocimiento en virtud de las acciones de tutela interpuestas por los ciudadanos, siendo uno de los criterios elegidos para ello, la naturaleza jurídica de determinadas entidades que desempeñan funciones en el orden nacional o territorial en relación con la jerarquía y ámbito de actuación de los jueces llamados a tramitarlas.

Al efecto, puede citarse el Auto 198 de 2009¹⁰<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/Autos/2011/A280-11.htm> - ftn8, en el cual, la Sala Plena de esta Corporación resolvió el conflicto de competencia suscitado entre el Juzgado Civil del Circuito de Funza y el Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, por cuanto la demanda iba dirigida contra la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca. Así, el primer despachó consideró, con fundamento en el Decreto 1382 de 2000, que al ser la entidad accionada de naturaleza pública del orden central nacional, correspondía conocer de la tutela al Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca y, éste, a su vez, con base en la misma norma, estimó que su naturaleza jurídica corresponde a las entidades descentralizadas del orden nacional y devolvió el expediente al juzgado de origen.

En aquella oportunidad, la Corte Constitucional determinó que había existido una “*asignación caprichosa*” de la acción que desconocía las reglas de competencia determinadas en el Decreto 1382 de 2000, pues, en decisiones anteriores, ya se había definido la naturaleza jurídica de las Corporaciones

¹⁰ M. P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.

Autónomas Regionales, en las cuales, se indicó que se trataba de una “*persona jurídica pública del orden nacional*”¹¹. En consecuencia, ordenó la remisión del expediente al funcionario que debió tramitarlo desde un principio, es decir, el Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca.

Como se observa, la indebida aplicación de las reglas de reparto ha generado que la Corte Constitucional no solo entre a resolver aparentes conflictos de competencia suscitados entre las autoridades judiciales en materia de tutela, sino que, igualmente, se ha encargado de definir la correcta asignación de las mismas. En este sentido, la Sala debe ser insistente y reiterar la necesidad de acatar en forma estricta el Decreto 1382 de 2000, pues como se ha puesto en evidencia, dicha norma se ha convertido en una disculpa constante para no avocar el conocimiento de las acciones de tutela, generando así una demora injustificada frente a la protección de los derechos fundamentales de los asociados.

Ahora, si bien es cierto que la Corte Constitucional determinó las reglas de competencia en el Auto 124 de 2009, también lo es que el Decreto 1382 de 2000 no puede desconocerse en aplicación de aquel. Así, por ejemplo, si en todos los casos donde no existe un conflicto de competencia sino una indebida aplicación de las reglas de reparto, la solución está encaminada a que el juez que conoció inicialmente de la tutela proceda a resolverla sin más demoras, no tendría sentido la vigencia del citado decreto, puesto que, en un caso hipotético, si una acción de tutela está dirigida contra una sentencia judicial proferida por una Alta Corte y el accionante decide radicarla ante el juez municipal de su localidad, se quebrantaría la jerarquía propia de las autoridades judiciales, pues en principio el juez municipal no tendría competencia para conocer de una acción interpuesta contra su superior.

Así, volviendo al caso bajo estudio, la Sala considera que en esta oportunidad existió una “*asignación caprichosa*” de la acción de tutela, pues, ésta debió tramitarla en primera instancia un juez del circuito teniendo en cuenta que funge como demandada una entidad descentralizada del orden nacional, según las previsiones del Decreto Ley 4062 de 2011¹².

Del escrito de tutela se desprende que la demanda está dirigida contra la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, a quienes se les atribuye la presunta vulneración de los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, a la salud, al trabajo, a la estabilidad reforzada y al mínimo vital, con la orden de traslado laboral decretada sin tener en cuenta el difícil estado de salud que padece la demandante, habida cuenta de que el municipio al que se le traslada no cuenta con la cobertura necesaria en salud requerida para el cuidado de su enfermedad y, adicionalmente, porque con la determinación señalada, a su juicio, se le generaría a su hija un daño emocional en virtud del cambio de entorno social al que sería expuesta.

¹¹ Auto 341 de 2006. M. P. Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹² “*Por el cual se crea la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, se establece su objetivo y estructura.*”

Por otro lado, conforme a las reglas previamente citadas, la Sala encuentra que tanto el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Yopal como el Juzgado Primero Penal del Circuito para Adolescentes con Función de Conocimiento de Yopal son competentes para conocer de la acción de tutela, puesto que al gozar ambos de la categoría de circuito pueden conocer en primera instancia, de las acciones de tutela que contra las entidades descentralizadas del orden nacional se interpongan.

Así las cosas, teniendo en cuenta los anteriores criterios y para que la acción de tutela no sufra más retardo, la Sala dejará sin efectos el auto del 31 de enero de 2013, proferido por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Yopal. En consecuencia, se remitirá el expediente de la referencia a dicha autoridad judicial, para que, de forma inmediata, continúe el trámite de la tutela y profiera decisión de fondo respecto del amparo solicitado, conforme a las previsiones del artículo 86 de la Constitución Política y del Decreto 2591 de 1991.

Igualmente, se prevendrá al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Yopal para que en el futuro se abstenga de sustraerse del conocimiento de las acciones de tutela que le sean asignadas, con argumentos como el que esbozó, por cuanto todos los operadores jurídicos, independientemente de su especialidad o categoría, deben obligatoriamente conocer y estudiar todas aquellas demandas que en aplicación del precepto constitucional expuesto en el artículo 86 superior se presenten y, en ese sentido, no es admisible que se contengan del deber constitucional impuesto bajo argumentos carentes de sustento constitucional, legal y jurídico.

Con base en las anteriores consideraciones, la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales,

RESUELVE

PRIMERO.- DEJAR sin efectos el auto que, desconociendo su competencia, profirió el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Yopal dentro de la acción de tutela contenida en el asunto 1872.

SEGUNDO.- DECIDIR el supuesto conflicto de competencia suscitado entre el Tribunal Contencioso Administrativo de Casanare, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Yopal y el Juzgado Primero Penal del Circuito para Adolescentes con Función de Conocimiento de Yopal, ordenando la remisión del expediente 1872 al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Yopal, para que sin más demora, tramite y profiera decisión de fondo de primera instancia respecto del amparo solicitado.

TERCERO.- PREVENIR al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Yopal para que en adelante se abstenga de rechazar el conocimiento de todas aquellas demandas de tutela que les sean asignadas, por cuanto según el contenido del artículo 86 superior, deberán conocer de las solicitudes de

amparo en el contenidas, todos los jueces, ello con independencia de su modalidad, especialidad o categoría.

CURTO.- Por Secretaría General, **COMUNICAR** al Tribunal Contencioso Administrativo de Casanare y al Juzgado Primero Penal del Circuito para Adolescentes con Función de Conocimiento de Yopal la decisión adoptada en esta providencia, con el fin de que tenga conocimiento sobre lo aquí resuelto.

Notifíquese, comuníquese y publíquese. Cúmplase.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Presidente

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado
Ausente con excusa

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ALEXEI JULIO ESTRADA
Magistrado (E)

NILSON PINILLA PINILLA
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Ausente en comision

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General