

Auto 103/02

CONFLICTO DE COMPETENCIA EN TUTELA-Superior jerárquico común

CONFLICTO DE COMPETENCIA EN TUTELA-Asunción por Corte Constitucional cuando no existe superior jerárquico común

POTESTAD REGLAMENTARIA-Naturaleza constitucional

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Exceso en la potestad reglamentaria

SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION POLITICA

DECRETO REGLAMENTARIO DE COMPETENCIA EN TUTELA-Inaplicación

Referencia: expediente I.C.C. 396

Conflicto de competencia suscitado entre el Juzgado 1° Penal del Circuito de Ibagué y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué-Sala Civil-.

Magistrada ponente:

Dra. CLARA INES VARGAS
HERNANDEZ.

Bogotá, D. C., dieciséis (16) de julio de dos mil dos (2002)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, adopta la decisión que en derecho corresponde, frente al conflicto de competencia suscitado entre las autoridades judiciales de la referencia, con ocasión de la acción de tutela promovida por el señor JUAN ALBERTO CARDOZO ARANDA.

I. ANTECEDENTES

1- El ciudadano ALBERTO CARDOZO ARANDA, el 14 de mayo de 2002, mediante escrito dirigido al “**Tribunal Administrativo de Ibagué**” que presentó personalmente ante la Notaría Tercera de Ibagué y fue recibido en la Oficina Seccional de la Rama Judicial de esa ciudad, interpuso acción de tutela contra la Directora Ejecutiva Seccional de Administración Judicial con sede en

esa capital departamental, y la Juez Primero Penal Municipal de Espinal, Tolima.

2- Según Acta de Reparto de la Ofical Judicial visible a folio 1 del expediente, la demanda fue repartida a una Magistrada de la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito de Ibagué, quien mediante auto del 21 de mayo de 2002 resolvió remitir las diligencias nuevamente a la Dirección Seccional de la Rama Judicial de esa ciudad (Oficina Judicial), de conformidad con lo dispuesto en los incisos 2° y 5° del numeral 1° del artículo 1° del Decreto 1382 de 14 de julio de 2000, por considerar que el competente para conocer de la tutela era el Juez Penal del Circuito.

3- La demanda correspondió por reparto al Juzgado Primero Penal del Circuito de Ibagué, cuya titular la admitió mediante auto de 24 de mayo de 2002, ordenó notificar a los accionados y solicitarles que informaran lo que estimaran pertinente, para cuyos efectos se libraron las comunicaciones pertinentes en esa misma fecha. Sin embargo, la juez, en auto de 28 de mayo siguiente, resolvió “suspender” el trámite de la acción de tutela por considerar que ese Juzgado carecía de competencia para conocer de la misma, ya que ésta radicaba “en el H. Tribunal Contencioso Administrativo del Tolima, a donde se dirigió inicialmente la solicitud, o a lo sumo en la Sala Civil del H. Tribunal Superior de Ibagué a quien se repartió el asunto, de conformidad con lo previsto en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991”. En consecuencia, dispuso remitir las diligencias de manera inmediata a la Corte Constitucional para que “dirimiera el conflicto de competencia planteado”.

II. CONSIDERACIONES

Mediante el Decreto 1382 de 2000, el Presidente de la República estableció “reglas para el reparto de la acción de tutela”.

Es de público conocimiento que la vigencia del mencionado Decreto 1382 fue suspendida por el término de un año, mediante el Decreto 404 de 14 de marzo de 2001. Como el año de la suspensión venció el 16 de marzo de 2002, el Decreto 1382 entró nuevamente en vigor, salvo el inciso cuarto del numeral 1°, artículo 1°.¹

La Sala Plena de esta Corporación en reiteradas ocasiones², ha definido que resulta inaplicable el Decreto 1382 de 2000, en razón de su manifiesta inconstitucionalidad y por ello ha aplicado la excepción de inconstitucionalidad. En reciente pronunciamiento al resolver el ICC- 351 del 14 de mayo de 2002³, precisó lo siguiente en relación con la inconstitucionalidad del citado decreto y la decisión del Consejo de Estado en relación con su suspensión parcial:

“Ante el Consejo de Estado se presentaron varias demandas de nulidad

¹ Mediante auto de 3 de diciembre de 2001, dictado por el Consejo de Estado, suspendió provisionalmente sus efectos.

² ICC-118 de 2000. M.P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra, entre otras.

³ M.P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

contra todo el Decreto 1382 de 2000, con fundamento en lo establecido en el artículo 237-2 de la Constitución Política. Tratándose de esta clase de acciones, la determinación final que adoptará el Consejo de Estado debe ser el resultado de la confrontación directa con las normas de la Carta Política que han sido invocadas en el libelo, puesto que *“las ‘acciones de nulidad’ atribuidas a la Sala Plena del Consejo de Estado por el numeral segundo del artículo 237 de la Constitución, son aquéllas cuya conformidad con el ordenamiento jurídico se establece mediante su confrontación directa de la Constitución Política”*.⁴

“Acción de nulidad en la que puede el Consejo de Estado, a petición de parte, suspender provisionalmente los actos administrativos acusados, para lo cual le basta advertir que *“... haya manifiesta infracción de una de las disposiciones invocadas como fundamento de la misma, por confrontación directa o mediante documentos públicos con la solicitud”* (C.C.A. artículo 152-2), medida provisional que requiere para su decreto solamente que, *“las normas demandadas contravengan, de manera patente, por mero cotejo alguna de las que forman parte de las numerosas disposiciones que cita la demandante en su libelo, sin necesidad de efectuar lucubraciones o profundos razonamientos sobre la materia que debe ser dirimida por la jurisdicción”*⁵. Por lo tanto, también para el decreto de suspensión provisional de un acto administrativo atacado de nulidad, el Consejo de Estado debe hacer la confrontación directa con las norma de la Ley Fundamental a fin de establecer su manifiesta infracción. Cotejo que por ser *prima facie* es apenas formal y provisional, no de fondo, que se adopta mediante auto interlocutorio y no compromete la decisión que debe ser tomada finalmente por el Alto Tribunal, por cuanto no hace tránsito a cosa juzgada.

El Consejo de Estado en providencia del 3 de diciembre del 2001, mediante la cual decidió sobre la admisión de las demandas contra el Decreto 1382 de 2000, resolvió suspender provisionalmente tan solo el inciso 4º del numeral 1º del artículo 1º, por las siguientes consideraciones:

“Para la Sala, el reparto de las acciones de tutela en la forma dispuesta en el numeral 1º del artículo 1º no se muestra, prima facie, como violatorio de la norma reglamentada, como quiera que está de por medio la necesidad de racionalizar la administración de justicia y de prevenir la congestión que sobrevendría si se permitiera a cada actor escoger su propio juez, sin sujetarse a regla o principio algunos. Tampoco se ofrece una violación ostensible, si se repara en que, no obstante haberse distribuido las competencias en función de las autoridades demandadas, el reclamante de la tutela goza del derecho de elegir entre los jueces y tribunales de las diversas especialidades de las jurisdicciones ordinaria (civil, penal, laboral y de familia) y contencioso-administrativa, que son y siguen siendo competentes a prevención. Ni aparece al pronto la alegada violación, si se atiende a la necesidad de evitar que un juez invalide actuaciones de jueces o tribunales de mayor jerarquía dentro de la misma jurisdicción y especialidad, o aun de

⁴ Consejo de Estado. - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 23 de julio de 1996. Consejero Ponente: Doctor Juan Alberto Polo Figueroa. Referencia: Expediente N° S612 (3367). Actor: Guillermo Vargas Ayala. Autoridades Nacionales.

⁵ Consejo de Estado. Sección Primera. Exp. 4135. C. P. Manuel S. Urueta Uyola

jurisdicciones distintas de la propia.

“En cambio, restringir al Tribunal Administrativo de Cundinamarca la competencia para conocer de las acciones de tutela contra la aplicación de un acto administrativo de carácter general, sí entraña una ostensible contradicción con el artículo 228 de la Carta, que postula el carácter desconcentrado de la Administración de Justicia, lo mismo que con el parágrafo 1° del artículo 11 de la Ley 270, en cuanto se extiende a todo el país la competencia de dicho Tribunal, que esta norma limita al respectivo departamento.

“Se suspenderán los efectos del inciso cuarto del numeral 1° del artículo 1°”

“Visto lo anterior, y con el fin de resolver el presente conflicto de competencia, la Corte considera necesario tener presente que en relación con el artículo 86 de la Constitución Política que consagra la acción de tutela esta Corporación ha dicho que *“como tal tiene el carácter de derecho fundamental toda vez que es el instrumento concebido por el Constituyente para garantizar la protección de los restantes derechos fundamentales que sin él perderían buena parte de su eficacia y arriesgarían esfumarse”*⁶. Razón por la cual esta acción, según lo dispuesto en la norma superior, puede ser ejercida *“ante los jueces, en todo momento y lugar.*

“Carácter fundamental de la acción de tutela cuya regulación debe hacerse por el Congreso y mediante la expedición de una Ley Estatutaria, según lo dispuesto en el artículo 152-1 de la Constitución que expresamente señala que mediante esta tipología de leyes se hará la regulación de los *“derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección”*. Por lo tanto, los asuntos relacionados con el derecho fundamental de la acción de tutela deben ser regulados por el legislador incluyendo la determinación del juez a quien corresponde su conocimiento. De esta manera, el control de constitucionalidad de las normas que se expidan en esta materia corresponde a la Corte Constitucional en desarrollo de lo previsto en el artículo 241-8 Superior. Alcance de los derechos fundamentales que para su protección efectiva de manera particular y especial se le ha confiado también a esta Corporación en virtud de lo dispuesto en los artículos 86 inciso segundo y 241-9 Superiores.

“Determinación de la competencia para conocer de la acción de tutela que viene definida desde el artículo 86 de la Constitución, que al consagrar la facultad para las personas de interponerla en todo momento y lugar, habilitó al accionante para elegir el juez ante quien la ejercerá por tratarse de un derecho fundamental. Así, en armonía con lo dispuesto en la norma superior el artículo 37 del Decreto 2591 prescribe que *‘son competentes para conocer de la acción de tutela, a prevención, los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza que motivaren la presentación de la solicitud’*. Sobre este punto, la Corte ha expresado que *“Cuando el Decreto 2591 de 1991, expedido por*

⁶ Sentencia C-531 de 1993

*autorización y de conformidad con la Constitución, estableció la competencia de los jueces para conocer de las acciones de tutela, no violó el artículo 86 de la Carta sino que justamente hizo viable su realización en la medida en que fijó parámetros racionales para la realización de este mecanismo tutelar y así garantizar la efectiva protección de los derechos, que es uno de los fines del Estado”.*⁷

“De lo anterior puede concluirse que no puede el Presidente de la República, en virtud de la facultad reglamentaria que le otorga el artículo 189-11 de la Constitución, dictar reglamentos relacionados con la competencia de los jueces para conocer de la acción de tutela, porque de esta forma además de eludir el control que constitucionalmente compete a esta Corte para definir lo relacionado con este derecho fundamental, usurpa una competencia exclusiva del legislador. Al respecto cabe recordar que la facultad reglamentaria no es absoluta pues tiene los límites propios que le impone la Constitución y la Ley, y por ello, mediante su ejercicio, no se pueden reglamentar las leyes que no ejecuta la administración ni reglamentar materias cuyo contenido está reservado al legislador”⁸.

“Distinto a la asignación de competencias, la regulación del reparto es una típica medida de carácter administrativo mediante la cual se distribuye el trabajo entre los jueces que tienen la misma categoría y especialidad a fin de racionalizarlo y facilitarlo, reglamentación de este mecanismo que corresponde a la autoridad competente, pero a través del cual no se pueden modificar o alterar las competencias previamente determinadas por la Constitución y la ley.

“El Decreto 1382 de 2000, expedido por el Presidente de la República en ejercicio del artículo 189-11 Superior, so pretexto de establecer reglas para el reparto de la acción de tutela asignó competencias privativas a determinados jueces, alterando de esta manera la que para dicha acción consagran tanto el artículo 86 de la Constitución como el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, que establecen que la acción de tutela puede ser ejercida por las personas en todo momento y lugar, facultando al actor para escoger el juez ante quien desea interponer la solicitud, facilidad que justamente es la que garantiza el ejercicio efectivo de su derecho fundamental. De esta forma, es evidente que el Ejecutivo además de desbordar los límites constitucionales de su poder reglamentario invadió el ámbito de regulación exclusivo del legislador.

“En efecto, el Decreto 1382 asigna, entre otras, nuevas competencias al establecer en su artículo 1° que si la acción de tutela se interpone contra cualquier autoridad nacional, su conocimiento corresponde en primera instancia a los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, Administrativos y Consejos Seccionales de la Judicatura; si la acción va dirigida contra cualquier organismo o entidad del sector descentralizado por servicios del orden nacional o autoridad pública del orden departamental su conocimiento corresponde a los jueces del circuito y cuando se interpongan contra cualquier autoridad pública del orden distrital o municipal y contra particulares su conocimiento a compete a los jueces municipales. Además de las dirigidas contra un acto administrativo de general dictados por una

⁷ Sentencia C-054 de 1993

⁸ Sentencia C-028 de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero

autoridad nacional corresponde su conocimiento al Tribunal Administrativo de Cundinamarca siempre que se ejerza como mecanismo transitorio.

“Decreto 1382 de 2000 que al establecer competencias privativas a determinados jueces para conocer de la acción de tutela, además restringió este derecho fundamental pues las personas no podrán ejercerlo en todo momento y lugar sino que tendrán que acudir a presentar su solicitud de tutela en el sitio y ante el juez que ha indicado el mencionado Decreto aunque no sea el del lugar donde ocurriere la violación o la amenaza que motivare la acción. De esta forma se desconoce la garantía del goce efectivo del derecho fundamental de tutela que debe ser amparado por las autoridades de la República y que se encuentra consagrado en el artículo 2º Superior que señala como fines esenciales del Estado *‘servir a la comunidad, promover la prosperidad general y **garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución**’.*

“Por todo lo anterior, es incuestionable que el Decreto 1382 de 2000 es incompatible con los artículos 2º, 86, 152-1 y 241-8-9 de la Carta Política. Por lo tanto, la Corte Constitucional, en atención a lo dispuesto en el artículo 4º Superior, y para garantizar la supremacía de la Constitución, aplicará autónomamente la excepción de inconstitucionalidad prevista en dicho artículo, según la cual, en caso de conflicto entre una norma de carácter constitucional y otra de inferior jerarquía se preferirá la disposición constitucional. Según lo dispuesto en el artículo 4º Superior, basta entonces para dar aplicación a la excepción de inconstitucionalidad, que haya incompatibilidad entre una norma superior y otra de inferior jerarquía, situación que difiere de la suspensión provisional de los actos administrativos en la que se exige que la infracción a la norma superior sea manifiesta.”

En el presente caso, el actor dirigió la acción de tutela al Tribunal Administrativo del Tolima y por lo tanto eligió, de conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política, a dicho Tribunal para el conocimiento de la tutela de la referencia. Equivocadamente, la Oficina Judicial de Ibagué repartió la tutela entre los Magistrados del Tribunal Superior de dicho Distrito Judicial, Corporación que dio aplicación al Decreto 1382 de 2000 y originó el conflicto negativo de competencia con el Juzgado 1º Penal del Circuito de Ibagué a quien le fue repartida la tutela posteriormente.

En este caso, no existe realmente un conflicto de competencia, pues la autoridad judicial ante quien dirigió la tutela el actor no ha suscitado conflicto alguno de competencia. Por lo tanto, a ninguno de los dos Despachos judiciales que se han pronunciado sobre la competencia para conocer de esta tutela le corresponde su conocimiento, siendo necesario declarar entonces la nulidad de toda la actuación, por cuanto este trámite se originó en la aplicación del Decreto 1382 de 2000 que en múltiples ocasiones se ha inaplicado por esta Corte por ser inconstitucional.

Esta Corporación remitirá la presente tutela al Tribunal Administrativo de Ibagué para que asuma su conocimiento en virtud de lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución.

III. DECISION

Con base en lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional,

RESUELVE

Primero: INAPLICAR, por ser incompatible con la Constitución Política, el Artículo 1° del Decreto 1382 de 2000.

Segundo: DECLARAR la nulidad de todo lo actuado en la presente acción de tutela.

Tercero. REMITIR el expediente de tutela al Tribunal Administrativo de Ibagué para que adelante la correspondiente actuación judicial.

Cuarto. Comuníquese esta decisión al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué –Sala Civil- (Magistrada Yenny Escobar Alzate) y al Juzgado 1° Penal del Circuito de la misma ciudad.

Cópiese, notifíquese, cúmplase, publíquese e insértese en la Gaceta Constitucional.

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA
Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA
Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

LUIS EDUARDO MONTEALEGRE LYNNET
Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNÁNDEZ
Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General

Salvamento de voto al Auto 103/02

REF. Expediente ICC - 396

Peticionario: Alberto Cardozo Aranda

Tal como lo señalé en el salvamento de voto que presenté en el proceso ICC-226, considero que la Corte Constitucional no tiene facultad expresa para pronunciarse sobre los conflictos de competencia que se presenten entre las distintas autoridades judiciales en materia de tutela, por las razones que allí expuse ampliamente, las cuales son igualmente aplicables a este caso y a ellas me remito.

Fecha ut supra,

JAIME ARAUJO RENTERÍA
Magistrado