

**Auto 168/09**

**CONFLICTO DE COMPETENCIA ENTRE JUZGADO ADMINISTRATIVO Y TRIBUNAL SUPERIOR-Reiteración**  
Auto 124/09

**ACCION DE TUTELA CONTRA MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL Y FONVIVIENDA-Competencia de Tribunal Superior**

Referencia: expediente ICC-1413

Conflicto de Competencia entre el Juzgado Tercero Administrativo de Bucaramanga y el Tribunal Superior, Sala Civil – Familia de Bucaramanga.

Magistrado Ponente:

Dr. HUBERTO ANTONIO  
SIERRA PORTO

Bogotá, D.C., veintinueve (29) abril de dos mil nueve (2009).

Provee la Corte en relación con el conflicto de competencia suscitado entre el Juzgado Tercero Administrativo de Bucaramanga y el Tribunal Superior, Sala Civil – Familia de Bucaramanga, dentro de la acción de tutela instaurada por Jaime Ordóñez Velásquez contra el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA.

## **I. ANTECEDENTES**

1.- El señor Jaime Ordóñez Velásquez, en nombre propio y en su condición de desplazado, instauró acción de tutela contra el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, por considerar que estas entidades han vulnerado sus derechos fundamentales a la igualdad y a una vivienda digna. Fundamenta su acción expresando que en junio de 2007, las entidades accionadas convocaron a la población desplazada para inscribirse ante la Caja Santandereana de Compensación Familiar y ser beneficiarios de subsidios de vivienda, acto que realizó al llenar los formularios respectivos, exigidos por Cajasán.

2.- Señala que cuando se adjudicaron los respectivos subsidios en diciembre del mismo año, estando calificado para acceder a dicho beneficio, no fue tenido en cuenta. Además, que en el año 2008, Fonvivienda no efectuó convocatoria alguna para entregar los subsidios, razón por la que considera que se le están vulnerando sus derechos a la igualdad y a una vivienda digna.

3.- El proceso le correspondió por reparto al Tribunal Superior de Bucaramanga, Sala Civil - Familia, despacho que, mediante auto del 11 de febrero de 2009 admitió la demanda de tutela y ordenó vincular a las entidades accionadas.

4.- Mediante providencia del 16 de febrero de 2009 el despacho mencionado, siguiendo una providencia dictada por la Corte Suprema de Justicia, en un caso similar, se declaró incompetente para conocer de la acción de tutela. Consideró *“en este caso, en el que nada se pretende respecto del MINISTERIO, el hecho que se haya señalado como demandado, no termina quién es el juez natural del caso, por contera, el tribunal no tiene competencia para avocar el conocimiento de la tutela y por ende debe volver sobre sus pasos, remitiéndola a la Oficina Judicial, con el objeto de que sea repartida a los jueces del circuito o con categoría de tales”*. En consecuencia, decretó la nulidad de todo lo actuado hasta el momento y dispuso el reparto del expediente a los jueces del circuito o con categoría de tales de la ciudad de Bucaramanga.

5.- Efectuado nuevamente el reparto, el asunto fue asignado al Juzgado Tercero Administrativo de Bucaramanga, el cual mediante providencia de fecha 18 de febrero de 2009 declaró su incompetencia argumentando que, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, una vez radicado el conocimiento de un proceso de tutela el juez no puede separarse del mismo al advertir que las reglas de reparto radiquen el proceso en otro funcionario, en virtud del principio de la perpetuatio jurisdictionis.

6.- Como consecuencia de lo anterior, no avoca el conocimiento y devuelve el expediente al Tribunal Superior de Bucaramanga, Sala Civil – Familia, corporación que a su vez, remite nuevamente al Juzgado Tercero Administrativo para que tramite la acción. Finalmente, este despacho se abstiene de asumir el conocimiento de la tutela y remite el expediente a la Corte Constitucional para que dirima el conflicto de competencia presentado.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **Competencia de la Corte Constitucional para dirimir conflictos de competencia.**

1.- La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sostenido que la solución de los conflictos de competencia en materia de tutela, corresponde al superior jerárquico común de las autoridades judiciales entre las cuales se presenta dicha discusión. Por esta razón, la competencia de la Sala Plena para conocer y dirimir esta clase de conflictos, debe ser interpretada de manera residual, puesto que sólo en los casos en que las autoridades judiciales involucradas en el conflicto carezcan de superior jerárquico común, el expediente deberá ser remitido a esta Corporación para que, como máximo Tribunal de la Jurisdicción Constitucional, decida cuál autoridad debe conocer de la solicitud de amparo<sup>1</sup>.

2.- 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 constitucional<sup>2</sup>.

3.- No obstante y 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 común<sup>3</sup>.

### **Normas que determinan la competencia en materia de tutela.**

4.- 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

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Artículo 43 de la Ley 270 de 1996.

<sup>3</sup> Ver autos 167 de 2005, 240 de 2006 y 280 de 2007.

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 la competencia de los despachos judiciales<sup>4</sup>, 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.

5.- 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)”*<sup>5</sup>.

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

---

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Auto 230 de 2006. Reiterado por el auto 340 de 2006, entre otros.

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).
- (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*.

6.- Con la anterior argumentación, la Corte no desconoce la validez del decreto 1382 de 2000, simplemente le está otorgando el alcance que debe tener. 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.

En consecuencia, a partir de las consideraciones precedentes, procede la Sala a decidir sobre el supuesto conflicto negativo de competencia planteado.

### **Del caso concreto**

7.- Establecida la competencia de la Sala para asumir el conocimiento del presente asunto, pues los jueces no poseen un superior jerárquico común, se advierte que el Tribunal Superior de Bucaramanga, Sala Civil – Familia, no debió declarar la nulidad de lo actuado por estimarse incompetente para conocer de la acción de tutela instaurada por el señor Ordóñez, bajo el argumento de no pretenderse nada en contra del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial sino contra Fonvivienda por lo que, en virtud del Decreto 1382 de 2000, el conocimiento le correspondía a los jueces del Circuito. La anterior conclusión esta basada en dos argumentos.

8.- En primer lugar, esta Corte, en diferentes pronunciamientos<sup>6</sup> ha rechazado la conducta de aquellos jueces de la república que, en el estudio preliminar correspondiente a la admisión de la demanda, deciden determinar contra quiénes ha debido impetrarse la acción de tutela y se fundamentan en ello para declararse incompetentes con el argumento de que la modificación o inclusión de entidades demandadas altera la competencia.

De este modo, ha dispuesto la Corte que el juez a quien deben repartirse el expediente se determina *según quién aparezca como demandado en el escrito de la demanda y no a partir del análisis de fondo de los hechos de la tutela* pues tal estudio no procede en el trámite de admisión. En efecto, no es aceptable para la autoridad judicial entrar a hacer un juicio *a priori* sobre quien es el responsable de la violación o amenaza del derecho fundamental pues ello pertenece al fondo del asunto y es, precisamente, el objeto de estudio de la sentencia.

Al respecto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en Auto 112 de 2006, manifestó lo siguiente:

*“[C]onsidera la Corte, que ni a dicho Tribunal Administrativo ni a cualquier otro juez o corporación que ejerza jurisdicción constitucional corresponde determinar a priori contra quienes se dirige la acción de tutela, puesto que si bien es posible que todas las entidades o los particulares indicados en la solicitud de amparo constitucional no sean responsables de la amenaza o vulneración de los derechos, también lo es que durante el trámite de la acción se advierta que es necesario vincular a otros no indicados por el accionante (Art. 13 Decreto 2591/91). Además, la indicación que éste hace de los tutelados, no constituye, por regla general, factor de competencia, salvo en el caso previsto en el inciso final del artículo 37 íbidem.*

*En estas condiciones, sólo después de avocado el conocimiento de la acción de tutela o incluso con posterioridad a la práctica de pruebas, cuando ello es necesario, es que el funcionario judicial puede identificar con certeza, en cada caso, las autoridades públicas o los particulares que violaron o amenazaron o no el derecho fundamental objeto de protección constitucional”.*

---

<sup>6</sup> Auto 112 de 2006, Auto 278 de 2006 y Auto 287 de 2007, entre otros.

9.- En segundo lugar, como se señaló con anterioridad, 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.

Tal como indicó la Corte en el Auto 124 de 2009, la declaratoria de incompetencia y el decreto de una nulidad por desatención de una reglas de simple reparto contrarían la finalidad de la acción de tutela y los principios de garantía efectiva de los derechos fundamentales (artículo 2 de la Constitución), de primacía de los derechos inalienables de las personas (artículo 5 ídem) y de informalidad, sumariedad y celeridad que deben informar el trámite de la acción de tutela (artículo 86 ídem y artículo 3 del Decreto 2591 de 1991). Lo anterior porque un asunto que por mandato constitucional debe ser fallado un breve término (diez días) es solucionado mucho tiempo después debido a que la orden de nulidad obliga a rehacer todo el proceso, tal como sucede en el presente caso, en el cual una acción de tutela interpuesta hace tres (3) meses no ha sido decidida de fondo aún.

En consecuencia, se remitirá el expediente de la referencia al Tribunal Superior de Bucaramanga, Sala Civil – Familia para que le dé trámite y decida en forma inmediata.

### **III. DECISIÓN**

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

#### **RESUELVE:**

**Primero.- DEJAR SIN EFECTOS** el auto de 16 de febrero de dos mil nueve (2009) proferido por el Tribunal Superior de Bucaramanga –Sala Civil y de Familia- en el cual se declara la nulidad de todo lo actuado en el proceso de tutela iniciado por Jaime Ordóñez Velásquez contra el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Fondo Nacional de Vivienda –FONVIVIENDA.

**Segundo.- REMÍTASE** el expediente contentivo de la acción de tutela instaurada por Jaime Ordóñez Velásquez contra el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA al Tribunal Superior de Bucaramanga, Sala Civil – Familia, para que continúe con el trámite y decida de forma inmediata.

**Tercero.-** Por Secretaría General, **COMUNÍQUESE** al Juzgado Tercero Administrativo de Bucaramanga, la decisión adoptada en esta providencia, con el fin de que tenga conocimiento sobre lo aquí resuelto por la Corte Constitucional en relación con el conflicto de competencia.

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

**NILSON PINILLA PINILLA**

**Presidente**  
*Incapacitado*

**MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO**

**Magistrado**

**JUAN CARLOS HENAO PEREZ**

**Magistrado**

**GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO**

**Magistrado**

**JORGE IVAN PALACIO PALACIO**

**Magistrado**

**JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB**  
**Magistrado**

**MARIA VICTORIA CALLE CORREA**  
**Magistrada**

**HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO**  
**Magistrado**

**LUIS ERNESTO VARGAS SILVA**  
**Magistrado**

**MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ**  
**Secretaria General**