

Auto 003/01

CONFLICTO DE COMPETENCIA EN TUTELA/DECRETO QUE ESTABLECE REGLAS DE COMPETENCIA PARA REPARTO DE LA ACCION DE TUTELA-Inaplicación para el caso

Referencia: ICC-178. Conflicto de competencia entre el Juzgado 74 Penal Municipal de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera-Subsección B- en la acción de tutela promovida por Zunilda Herrera Serna contra la Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Educación Nacional y el Departamento Administrativo de la Función Pública.

Magistrado Sustanciador
Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de enero del año dos mil uno(2001).

Provee la Corte en relación con el conflicto de competencia suscitado entre el Juzgado 74 Penal Municipal de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Tercera -Subsección B, en la acción de tutela promovida por Zunilda Herrera Serna contra la Nación Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Educación Nacional y el Departamento Administrativo de la Función Pública.

I. ANTECEDENTES.

1. La ciudadana Zunilda Herrera Serna, interpuso ante el Juzgado Penal Municipal de Chigorodó (Antioquia) acción de tutela contra la Nación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Educación Nacional y el Departamento Administrativo de la Función Pública, en la que solicita la protección a sus derechos fundamentales a la igualdad, a la

dignidad humana y al salario móvil y digno, los cuales considera vulnerados con la omisión del Gobierno Nacional de dar cumplimiento al artículo 53 de la Constitución Política, norma que consagra el principio del salario vital y móvil y la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, quebrantándose así los derechos fundamentales aludidos.

2. El Juzgado Penal Municipal de Chigorodó (Antioquia), invocando lo dispuesto en el artículo 1º, numeral 1º, del Decreto 1382 de 2000, remitió a la Oficina Judicial de la Dirección Seccional de Administración Judicial de Cundinamarca (Bogotá) el expediente de la referencia, no sin antes advertir que informó de tal envío a la tutelante al momento de presentar está la demanda.(fl.34)

3. Correspondió conocer por reparto del asunto, al Juzgado 74 Penal Municipal de Bogotá, quien mediante providencia del 5 de septiembre del año 2000, declaró su incompetencia para conocer de la acción de tutela en referencia, por considerar que ésta va dirigida contra la aplicación de un acto administrativo de carácter general (decreto 182 de 2000), por medio del cual, el Gobierno Nacional congeló los salarios de los servidores oficiales para el año 2000, por tanto, en ese orden de ideas y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 1º numeral 1º, incisos 4 y 5 del Decreto 1382 de 12 de julio del año en curso, el trámite de esta acción corresponde al Tribunal Administrativo de Cundinamarca. (fl.35)

4. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera-Subsección B, mediante providencia del 15 de septiembre de 2000, a su turno, consideró que, de una parte, la demanda presentada por la Señora Herrera Serna, no se refiere en particular a ningún acto administrativo de naturaleza general, sino, como bien lo señala la actora, se trata es de la “omisión” en la que incurrió el Gobierno Nacional para dar aplicación a una norma constitucional (artículo 53 de la C.P.) y, de otra que el Gobierno Nacional no podía modificar las normas contenidas en el Decreto 2591 de 1991 como se pretendió al consagrar la acción de tutela contra actos de carácter general, pues precisa que solamente mediante una ley o un decreto de naturaleza legal es posible modificar las reglas consagradas en el mencionado decreto ley. En ese orden de ideas señala que, el artículo 1º, inciso 4º, del Decreto Reglamentario 1382 del 12 de julio de 2000, cuando establece “*Las acciones de tutela dirigidas contra la aplicación de un acto administrativo general dictado por una autoridad nacional serán repartidas para su conocimiento al Tribunal Contencioso Administrativo*

de Cundinamarca, siempre que se ejerzan como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable” es inexecutable, por ser contrario a la Carta Política, por lo tanto, decide inaplicarlo en el presente caso, ordenando su remisión al Consejo Superior de la Judicatura para que sea este el que resuelva el conflicto negativo de competencias planteado por tratarse de órganos judiciales de diferente jurisdicción. (fls. 48-52)

5. El Consejo Superior de la Judicatura, mediante providencia del 16 de noviembre del 2000, precisa que si bien es cierto que de los conflictos de competencia que se susciten entre la jurisdicción ordinaria y la contencioso administrativa de conformidad con los artículos 6º y 256 de la Constitución Política y la Ley 270 de 1996 le corresponde conocer a esa Corporación, señala que la Corte Constitucional como guardiana de la supremacía e integridad de la Carta Política, por vía de acción constitucional¹, sustrajo de la competencia de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, los conflictos que se susciten entre distintas jurisdicciones cuando se trata de acciones de tutela, por tanto, acatando lo dispuesto resuelve inhibirse de dirimir el conflicto ordenando su remisión a esta Corporación.

II. CONSIDERACIONES.

1. Esta Corporación de manera reiterada², ha señalado que los conflictos de competencia que se susciten en materia de tutela, deben ser resueltos por el superior jerárquico de los respectivos jueces o tribunales, y que únicamente corresponde a la Corte Constitucional dirimir aquellos que no pueden resolverse dentro de las respectivas estructuras jurisdiccionales de origen.

Así mismo la Corte, al analizar la constitucionalidad del artículo 112 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, Ley 270 de 1996³, expresó que, para dirimir “los conflictos de competencia derivados de los asuntos de tutela que se presenten entre jueces y tribunales de distinta jurisdicción”, la autoridad competente “es la Corte Constitucional”, por ser ella el superior funcional común, como máximo tribunal en asuntos constitucionales.

2. Establecido lo anterior en torno de la competencia que para conocer del asunto corresponde a esta Corporación y teniendo en cuenta que los

¹ Ver Sentencia C-037 de 1996 M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

² Cfr. Ver Autos Corte Constitucional- Sala Plena del 19 de agosto de 1998 y del 14 de abril y 26 de mayo de 1999.

³ Cfr. Corte Constitucional- Sentencia C-037 del 5 de febrero de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

operadores jurídicos fundamentan su incompetencia en la aplicación o inaplicación del Decreto 1382 de 2000 *“por el cual se establecen reglas para el reparto de la acción de tutela”*, esta Corporación realizará un análisis de dicha norma para proceder a dirimir el conflicto planteado.

Como lo ha manifestado esta Corte, en oportunidades anteriores⁴, para garantizar el imperio de la Constitución Política, además de la acción pública que para el efecto consagra como un derecho político de los ciudadanos en su artículo 40, numeral 6º, la Carta instituye otros mecanismos como sucede con el control automático de constitucionalidad en los casos por ella previstos y, además, expresamente dispone que "en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la Ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales", (artículo 4º), institución esta conocida como la "excepción de inconstitucionalidad", que ya consagraba en el Derecho Colombiano el artículo 215 de la Constitución anterior.

3. De otra parte, ha de señalarse, que el artículo 86 de la Carta Política vigente consagra la acción de tutela para la protección de los derechos fundamentales cuando quiera que estos se encuentren vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública y autoriza al legislador para establecer aquellos *"casos en que esta acción procede contra los particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión"*.

En ese orden de ideas y dada la especial naturaleza de la acción de tutela como mecanismo judicial para hacer efectiva la protección de los derechos fundamentales, su regulación corresponde al legislador, conforme a lo dispuesto por el artículo 150 de la Carta Política.

No obstante ello, el propio constituyente en el artículo 5º transitorio de la Carta invistió de facultades extraordinarias al Presidente de la República para *"reglamentar el derecho de tutela"*, como aparece en el literal b) de la norma citada, facultades estas para cuyo ejercicio se requería que el proyecto de decreto respectivo no fuera improbadado por la "Comisión Especial" creada por el artículo transitorio 6º de la Constitución.

El Gobierno Nacional en acatamiento a lo establecido por los artículos transitorios 5º, literal b) y 6º de la Carta, expidió el Decreto 2591 de 1991

⁴ Ver Auto 085 del 26 de septiembre del 2000, ICC- 118 M.P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

"por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política", cuyas disposiciones tienen la categoría de ley en sentido material.

Se observa que el Decreto 1382 de 12 de julio de 2000, publicado en el Diario Oficial No. 44.082 del 14 de julio del mismo año, con invocación de la potestad reglamentaria que corresponde al Presidente de la República conforme al numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, introduce modificaciones al artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 en materia de competencia para conocer de la acción de tutela. En efecto:

3.1. Si bien es cierto, el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 establece que para el conocimiento de dicha acción tienen competencia, *"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"*, el Decreto 1382 de 2000 fija unas reglas nuevas de competencia teniendo en cuenta para ello, si la acción de tutela se interpone contra cualquier autoridad pública nacional, departamental o municipal, hipótesis en las cuales la acción habrá de ejercerse en unos casos ante los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, Administrativos y Consejos Seccionales de la Judicatura, en otros ante los Jueces del Circuito o con categoría de tales, en algunos otros casos ante los Jueces Municipales y, además, precisa que cuando la acción se dirija en relación con *"la aplicación de un acto administrativo general dictado por una autoridad nacional serán repartidas para su conocimiento al Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, siempre que se ejerzan como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable"*.

3.2. Adicionalmente, el artículo 1º del citado Decreto 1382 de 2000 establece que si la acción de tutela se ejerce *"contra más de una autoridad"* el asunto será de conocimiento del "juez de mayor jerarquía", según corresponda al nivel de las autoridades respecto de las cuales se impetra la protección de derechos fundamentales vulnerados o amenazados de vulneración.

4. En torno del asunto en análisis para la Corte⁵ es claro que el Presidente de la República carece de competencia para introducir modificaciones al artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, como las que efectivamente introdujo a esa norma legal mediante el artículo 1º del Decreto 1382 de

⁵ Ver también Expedientes ICC-117, M.P. Antonio Barrera Carbonell, ICC-119, M.P. Martha Sáchica Méndez, ICC- 120 M.P. Carlos Gaviria Díaz, ICC- 125, ICC -134, ICC- 143 M.P. Alvaro Tafur Galvis.

2000, pues ello corresponde al Congreso de la República mediante ley, conforme a lo preceptuado en el artículo 150 de la Carta Política.

Pero aún más, mientras el artículo 86 de la Carta instituye como un derecho de toda persona ejercitar la "*acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar*" para impetrar la protección inmediata de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados de vulneración, el artículo 1° del Decreto 1382 de 2000 limita ese derecho con la asignación de competencia a distintos funcionarios judiciales teniendo en cuenta la categoría de las autoridades públicas contra las cuales pueda dirigirse la petición de amparo, lo que significa que ya no podrá entonces el afectado ejercitar tal acción ante cualquier juez, en cualquier momento y en todo lugar como expresamente lo dispuso el citado artículo 86 de la Constitución.

5. De otra parte y en lo que refiere específicamente al artículo 1°, inciso 4° del Decreto Reglamentario 1382 del 2000, por el cual se establece que las acciones de tutela dirigidas contra la aplicación de un "acto administrativo general" dictado por una autoridad nacional serán de conocimiento al Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, ha de señalarse que el precitado decreto tiene como finalidad reglamentar el artículo 37 del decreto ley 2591 de 1991, pero éste a su vez -en el numeral 5° del artículo 6° *ibidém*- señala como causal de improcedencia de la tutela cuando la misma verse sobre actos de carácter general, impersonal y abstracto, lo que a todas luces resulta entonces contradictorio respecto a la disposición jurídica que pretende reglamentar.

Siendo ello así, surge de manera manifiesta que el artículo 1° del Decreto 1382 de 2000, pretendió introducir modificaciones al artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, para reformar, sin atribución alguna el artículo 86 de la Constitución Política, pues esa reforma no se ciñe a los procedimientos que para el efecto se establecen en el Título XIII de la Constitución (artículos 374 a 379).

Resulta entonces de lo dicho, que asiste la razón a la Sección Tercera Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en su apreciación sobre la inconstitucionalidad del Decreto 1382 de 12 de julio de 2000 y en su decisión de inaplicarlo por ser contrario a la Carta Política.

6. En armonía con lo anteriormente expuesto la Corte debe determinar el despacho judicial al que corresponde conocer de la acción de tutela de la referencia. En efecto toda vez que ninguno de los despachos judiciales

mencionados, entre los cuales se desató el conflicto negativo, es competente, pues como quiera que la actora que incoa la acción de tutela a que se refiere esta providencia, optó por presentarla ante el Juzgado Municipal de Chigorodó (Antioquia), será a ese despacho judicial al que corresponde su tramitación, por ser el del lugar en el que además de prestar sus servicios, interpuso la acción de tutela; entonces, se ordenará remitir el expediente para que sea ese despacho el que proceda avocar el conocimiento.

III. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, en Sala Plena,

RESUELVE:

Primero. INAPLICAR, en relación con las acciones de tutela a que se refiere esta providencia el artículo 1º del Decreto 1382 de 12 de julio de 2000, por ser contrario a la Constitución Política conforme a lo expuesto en la parte motiva de este auto.

Segundo. REMITIR al Juzgado Municipal de Chigorodó (Antioquía) la acción de tutela propuesta por la ciudadana Zunilda Herrera Serna contra la Nación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Educación Nacional y el Departamento Administrativo de la Función Pública, para que de el correspondiente trámite.

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

FABIO MORÓN DÍAZ
Presidente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ
Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO
Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO
Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT
Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada (E)

MARTHA SÁCHICA DE MONCALEANO
Magistrado (E).

ALVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

IVAN H. ESCRUCERÍA MAYOLO
Secretario General (E.)