

Auto 061/11

CONFLICTO DE COMPETENCIA ENTRE JUZGADO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO Y JUZGADO PENAL DEL CIRCUITO CON FUNCIONES DE CONOCIMIENTO-
Reiteración Auto 124/09

COMPETENCIA A PREVENCION-Cambio de jurisprudencia/COMPETENCIA A PREVENCION-Libertad del actor de elegir la especialidad del juez de tutela competente

ACCION DE TUTELA DE PERSONA DESPLAZADA CONTRA ACCION SOCIAL-Competencia de Juzgado Administrativo del Circuito

Referencia: expediente ICC-1679

Acción de tutela instaurada por Jesusa Morales Vivas contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social.

Magistrado Ponente:
HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá, D.C., seis (6) de abril de dos mil once (2011)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere el siguiente

AUTO

I. ANTECEDENTES

1.- La señora Jesusa Morales Vivas, actuando en nombre propio, instauró acción de tutela¹ contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social – por considerar que dicha entidad vulnera sus derechos fundamentales a una vida digna, a la igualdad, a una familia y los derechos de los niños.

2.- Como fundamento de la solicitud, manifiesta que el 28 de enero de 2011 presentó derecho de petición ante Acción Social con la finalidad de obtener la ayuda humanitaria, a la que dice tener derecho, de acuerdo con las normas sobre la materia. Señala que la entidad accionada le informó que la ayuda había sido devuelta y que debía comunicarse vía telefónica con la “*UAO de Belencito Corazón*” para ser incluida como beneficiaria en los programas que brinda la institución.

3.- Indica que su núcleo familiar está compuesto por un menor de edad y que en estos momentos no cuenta con un empleo que le permita satisfacer sus necesidades.

4.- El proceso le correspondió por reparto al Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Medellín, despacho que mediante auto de fecha 4 de marzo de 2011 no avocó el conocimiento de la demanda por considerar que la misma se había dirigido al Juez Penal del Circuito de esa ciudad y, en cumplimiento de lo dispuesto por la Corte Constitucional en auto 131 de 2009 ha debido respetarse la libertad del accionante para escoger la especialidad del juez de tutela competente para conocer de su acción, de acuerdo con la interpretación de la expresión “*competencia a prevención*” contemplada en los artículos 37 del Decreto 2591 de 1991 y 1 del Decreto 1382 de 2000.

En consecuencia, ordenó la remisión del expediente a los Juzgados Penales del Circuito de Medellín.

5.- Recibido el expediente por el Juzgado Séptimo de Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Medellín, en auto del 8 de marzo de 2011, manifestó que no compartía los argumentos del Juzgado Primero Administrativo toda vez que dicho despacho era competente para conocer del asunto “*máxime que, a partir del primero de junio de 2010, y acorde con la circular No. 012 del 10 de mayo de 2010 emitida por la Sala*

¹ La acción va dirigida a los Jueces Penales del Circuito de Medellín.

Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, el reparto, por razones de equidad y en aplicación del principio de proporcionalidad, se ha venido efectuando teniendo en cuenta la categoría y no la especialidad de los despachos judiciales”.

En consecuencia, no avocó la competencia para tramitar de la acción y ordenó la remisión del proceso al Juzgado Primero Administrativo del Circuito “*despacho al cual, de no acoger los planteamientos expuestos, se le propone de una vez conflicto administrativo de reparto*”.

6.- El Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Medellín, en providencia del 10 de marzo de 2011, luego de advertir que no existía peligro inminente que amenazara los derechos fundamentales de la actora, aceptó el conflicto de competencia propuesto por el Juzgado Séptimo Penal del Circuito y ordenó la remisión del expediente a la Corte Constitucional para que solucionara la colisión negativa presentada.

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 amparo².

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

² 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.

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 constitucional³.

2.- 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 común⁴.

Normas que determinan la competencia en materia de tutela.

3.- 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 la competencia de los despachos judiciales⁵, 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.

4.- Es por ello que la Corte Constitucional ha precisado que “*la observancia del mencionado acto administrativo en manera alguna*

³ Artículo 43 de la Ley 270 de 1996.

⁴ Ver autos 167 de 2005, 240 de 2006 y 280 de 2007.

⁵ 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.

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)”⁶.

5.- 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).

⁶ 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.

6.- 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.

Interpretación del término “competencia a prevención” contenido en los Decretos 2591 de 1991 y 1382 de 2000. Cambio de jurisprudencia.

7.- El artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, al determinar la competencia en primera instancia para las acciones de tutela, 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*” (subrayado fuera del texto original).

Esta prescripción es reiterada por el artículo 1 del decreto 1382 de 2000, que al establecer las reglas de reparto de las acciones de tutela indica lo siguiente: “*Para los efectos previstos en el artículo 37 del Decreto 2591*

de 1991, conocerán de la acción de tutela, a prevención, los jueces con jurisdicción donde ocurriere la violación o la amenaza que motivare la presentación de la solicitud o donde se produjeran sus efectos (...)” (subrayado fuera del texto original).

8.- Sobre el significado del término “a prevención”, en reiteradas oportunidades⁷, la posición mayoritaria de esta Corporación consideró que éste implicaba que:

“existe un interés del ordenamiento jurídico en proteger la libertad del actor frente a la posibilidad de elegir el juez competente de las acciones de tutela que desee promover. Libertad, que si bien está sometida a las reglas de competencia fijadas por el artículo 37 (factor territorial) y por las reglas del decreto 1382 (factor subjetivo y factor funcional), resulta garantizada por el ordenamiento, al ofrecer la posibilidad de elegir la especialidad del juez de tutela competente”⁸.

Bajo ese entendido, para la Corte Constitucional las oficinas judiciales de reparto debían respetar la elección efectuada por el actor *respecto de la especialidad* del juez que conocería de su tutela, dentro de las posibilidades ofrecidas por el Decreto 1382 de 2000 para su reparto. Con base en ello, los jueces de tutela plantean conflictos de competencia cuando las oficinas de apoyo judicial efectúan la distribución de las acciones de tutela a jueces de una especialidad diferente a la escogida por los demandantes.

9.- Explicado lo anterior, es necesario recordar que, ante la dilación en la resolución de las acciones de tutela provocada por la gran cantidad de conflictos de competencia planteados por los jueces por el desconocimiento de las reglas de reparto señaladas en el Decreto 1382 de 2000, esta Corporación profirió los autos 124 y 198 de 2009.

En los mencionados autos la Corte señaló que, como consecuencia de estas controversias, un proceso que debe ser resuelto en diez días por la importancia de los intereses en juego termina por ser solucionado mucho

⁷ Autos 277 de 2002, 149 y 017 de 2003, 021 de 2003, 030 de 2003, 036 de 2003, 037A de 2003, 043 de 2003, 044A de 2003, 045 de 2003, 048 de 2003, 049 y 081 de 2003, 083 de 2003, 048 y 105 de 2004, 072 de 2004, 123 de 2004, 137 de 2005 y 213 de 2005, entre otros.

⁸ Auto 108 de 2008 y Auto 277 de 2002.

tiempo después, contradiciendo abiertamente la finalidad de la acción constitucional. En consecuencia se señaló, entre otras cosas, que 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. Ello con fundamento en 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).

En últimas, el espíritu que motivó la expedición de los autos 124 y 198 de 2009 fue que impedir que conflictos de competencia meramente aparentes dilaten la resolución de las acciones de tutela.

10.- *Con este mismo ánimo, y para ser seguir la línea jurisprudencial construida desde los autos 124 y 198 de 2009, la Corte considera necesario cambiar la posición jurisprudencial ya citada sobre el significado del término “a prevención” para adoptar una que hasta ahora había sido minoritaria en la jurisprudencia constitucional*⁹.

Esta nueva interpretación consiste en entender que el término “competencia a prevención”, significa que *cualquiera* de los jueces que sea competente, de acuerdo con el artículo 86 de la Constitución y el 37 del Decreto 2591 de 1991, está autorizado para conocer de la acción de tutela, *independientemente de la especialidad que haya sido el escogida por el actor*. En este orden de ideas, los jueces no deben promover conflictos aparentes de competencia en las acciones de tutela con el argumento de que la oficina judicial no respetó la especialidad seleccionada por el demandante.

⁹ En el Auto de Sala Plena 005 de 2008, al respecto se sostuvo: “Analizada la situación planteada, se observa que la acción de tutela fue incoada contra el señor Presidente de la Corte Suprema de Justicia, por un asunto administrativo; dirigida al Tribunal Administrativo del Cesar, por reparto llegó al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Valledupar, Sala Penal. Según el Decreto 1382 de 2000, inciso 1° del artículo 1°, de conformidad con el Decreto 2591 de 1991 (art. 37), “conocerán de la acción de tutela, a prevención, los jueces con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza que motivare la presentación de la solicitud...”. De tal forma, tanto por corresponderle en reparto, como a “a prevención”, siendo el estrado judicial escogido en el presente asunto y atendiendo además el principio de la *perpetuatio jurisdictionis*, es el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Valledupar, Sala Penal, el que debe avocar el conocimiento en primera instancia”.

De manera que el alcance de la expresión competencia “a prevención”, en los términos de las disposiciones precedentemente citadas (artículo 37 del decreto 2591 de 1991 y artículo 1 del decreto 1382 de 2000), debe entenderse circunscrito a la posibilidad con que cuenta el demandante de presentar su solicitud de tutela (i) ante el juez con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o amenaza que la motivare o, a su elección, (ii) ante el juez con jurisdicción en el lugar donde se produjeren sus efectos. Solicitud de amparo que se repartirá a través de la oficina judicial respectiva encargada de efectuar la distribución y asignación de estos casos, en los lugares donde exista.

La posición mayoritaria que se había acogido ha originado numerosos conflictos de competencia aparentes que dilatan enormemente la decisión de las acciones de tutela. En efecto, las oficinas de reparto, en algunas ocasiones, efectúan la distribución de las acciones de tutela a jueces diferentes de los escogidos por los demandantes, al cabo de lo cual éstos se declaran incompetentes en aplicación de la jurisprudencia mayoritaria de ésta Corporación y proceden a remitir el asunto a los jueces elegidos por los actores quienes a su vez consideran que, al margen de tal selección, se debe respetar la asignación de las oficinas de reparto, surgiendo entonces el conflicto aparente de competencia.

La aparición de estas controversias tiene incidencia directa en la efectiva protección de los derechos fundamentales pues un proceso sumario que debe ser resuelto en diez días por la importancia de los intereses en juego (artículo 86 de la Constitución), termina por ser solucionado mucho tiempo después. Esta situación contradice abiertamente la finalidad de la acción de tutela y puede llegar a generar graves violaciones a los derechos fundamentales debido a la urgencia de las cuestiones que a menudo se debaten en esta clase de procesos.

Es por ello que la Corte acoge esta nueva posición respecto del significado del término “a prevención” pues es la que protege de manera efectiva los derechos fundamentales al evitar las dilaciones indebidas que se están presentando, ya que los jueces no podrían iniciar conflictos aparentes de competencia en las acciones de tutela basados en que la oficina de reparto no respetó la especialidad escogida por el actor. Ello en aplicación de la regla según la cual se debe escoger la interpretación más favorable para los derechos de las personas (interpretación pro homine).

Esta argumentación se basa, además, en la aplicación de los principios de garantía efectiva de los derechos fundamentales (artículo 2 de la Constitución) y de primacía de los derechos inalienables de las personas (artículo 5 ídem) y busca proteger materialmente el derecho constitucional al acceso a la administración de justicia (artículo 229 ídem), así como observar los principios 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).

Por último, la interpretación que se acoge permite a las oficinas de reparto distribuir de manera equitativa la carga de trabajo entre los distintos despachos judiciales, lo que evita la concentración del trabajo en algunos de ellos y de esa forma contribuye a la protección rápida y efectiva de los derechos fundamentales.

En consecuencia, a partir de las consideraciones anteriores, procede la Sala a decidir sobre el asunto planteado.

III. DEL CASO CONCRETO

Estando establecida la competencia de la Sala para asumir el conocimiento del presente asunto, en razón a que los jueces no poseen un superior jerárquico común, esta Corporación procede a dar solución al caso objeto de estudio.

En este evento, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Medellín se abstuvo de avocar el conocimiento de la tutela instaurada por Jesusa Morales Vivas por considerar que no se había respetado la voluntad de la accionante, alterando así la competencia a prevención, contemplada en los artículos 37 del Decreto 2591 de 1991 y 1 del Decreto 1382 de 2000. Por su parte, a juicio del Juzgado Séptimo Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Medellín, el reparto realizado en el presente asunto no va en contravía del principio de proporcionalidad, teniendo en cuenta que el Juzgado Administrativo es competente para conocer de la acción constitucional.

Teniendo en cuenta lo argumentado por el Juzgado Primero Administrativo de Medellín, la Sala reitera lo analizado en la parte

considerativa de esta providencia, con relación a que el término “competencia a prevención”, contenido en los Decretos 2591 de 1991 y 1382 de 2000, significa que *cualquiera* de los jueces que sea competente, de acuerdo con las normas que regulan la materia, tiene el deber de conocer de la acción de tutela, independientemente de la especialidad escogida por el actor.

Adicionalmente, el asunto sub examine no es de aquellos exceptuados de la aplicación de la regla sobre conocimiento inmediato y obligado de la acción de tutela sentada en el auto 124 de 2009, entre otros, toda vez que no se observa una distribución caprichosa de la acción de tutela o un desconocimiento de las disposiciones sobre competencia por parte de la oficina de apoyo judicial de esa ciudad, para esta Corporación no existe la colisión alegada por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Medellín. Por el contrario, se advierte que el presente asunto se asignó en cabal cumplimiento de las normas de reparto señaladas en el Decreto 1382 de 2000, a un juez con jurisdicción en el lugar donde ha ocurrido la violación o amenaza que motiva la solicitud de amparo.

Así las cosas, teniendo en cuenta los anteriores criterios y siendo ese estrado judicial al que por reparto llegó inicialmente el presente asunto, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Medellín es el que debe tramitar la acción de tutela instaurada por Jesusa Morales Vivas contra la Acción Social.

En tal virtud, para que la decisión no sufra más retardos, se dejará sin efectos el auto de fecha 4 de marzo de 2011 proferido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Medellín, mediante el cual declaró la supuesta incompetencia y, se remitirá el expediente de la referencia a dicho despacho judicial, al cual le correspondió en un principio y ha debido tramitar el proceso sin dilaciones.

IV. 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 fecha 4 de marzo de 2011 proferido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Medellín.

Segundo: REMITIR el expediente al Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Medellín para que, de forma inmediata, tramite la acción de tutela iniciada por Jesusa Morales Vivas contra Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social, conforme a las previsiones del artículo 86 de la Constitución Política y del Decreto 2591 de 1991

Tercero.- Por Secretaría General, **COMUNICAR** al Juzgado Séptimo Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Medellín, la decisión adoptada en esta providencia.

Comuníquese, notifíquese y cúmplase.

JUAN CARLOS HENAO PEREZ
Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO
Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General

