

REPARTO DE LA ACCION DE TUTELA - Potestad reglamentaria del Presidente por ser el D. 2591 de 1991 norma con fuerza de ley / POTESTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA - Procede respecto de todas las leyes sin distinción

Mediante el Decreto 1382 de 2000, el Presidente de la República, invocando la potestad que le confiere el artículo 189-11 de la Constitución Política, reglamentó el artículo 37 del Decreto Ley 2591 de 1991, estableciendo reglas para el reparto de las acciones de tutela con el fin de «racionalizar y desconcentrar el conocimiento de las mismas». La acusación central plantea incompetencia del Presidente de la República, ya porque la Constitución Política, en su artículo 152, reserva al Congreso la reglamentación, por medio de leyes estatutarias, de los derechos fundamentales y de los procedimientos y recursos para su protección; ya porque el artículo 150-10 también le asigna la competencia para la expedición de códigos y de las leyes en general. Para la Sala, la norma reglamentada, esto es, el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, expedido por el Presidente de la República con arreglo a la facultad que le confirió el Artículo 5.º Transitorio de la Constitución, tiene fuerza de ley, expresamente reconocida por el Artículo 10 Transitorio a los decretos que se expidieren en ejercicio de tales atribuciones. En consecuencia, el Presidente de la República, mediante el Decreto 1382 de 2000, ejerció la potestad reglamentaria respecto de una norma con fuerza de ley, es decir, dentro del ámbito de la competencia que le asigna el artículo 189-11 de la Constitución para «la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes». La Sala Plena de lo Contencioso-Administrativo, en sentencia de 8 de febrero de 2000, tras recapitular la jurisprudencia de la Corporación en esta materia, puso de presente su evolución desde cuando definió que el Presidente de la República puede reglamentar los códigos, hasta dejar sentado que puede ejercer la potestad reglamentaria respecto de todas las leyes en general, sin distingos, que no los hizo la Constitución. En este caso, mediaba una norma con fuerza de ley, como era el Decreto 2591 de 1991, para cuya aplicación el Presidente de la República encontró necesario dictar las normas de carácter general que se contienen en el decreto acusado. Y podía expedirlas en cualquier tiempo, porque emanaban de su potestad para reglamentar las leyes, que es intemporal, según lo previsto en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política. Carecen, pues, de fundamento, los cargos por incompetencia. NOTA DE RELATORIA.-Se cita providencia de Sala Plena, expediente S-761, Consejero Ponente: Dr. Javier Díaz Bueno

DECRETO 2591 DE 1991 - Tiene fuerza de ley por disposición de los artículos 5 y 10 transitorios de la Carta Política

También esta Sala se ha pronunciado sobre la facultad del Presidente de la República para reglamentar el Decreto 2591 de 1991, como lo hizo mediante el Decreto 306 de 1992. Así, en sentencia de 10 de junio de 1993¹, precisó: «... la Sala reitera lo manifestado en sentencia de 11 de Diciembre de 1992 , expedientes acumulados 1969 y 1955 (actores: Bernardo Arbeláez Martínez y Pedro Pablo Camargo, Ponente Dr. Libardo Rodríguez Rodríguez) en el sentido de que por haber sido expedido el Decreto 2591 de 1991 en desarrollo de las facultades a que se refiere el artículo transitorio 5º. literal b.) de la Constitución Política, tiene fuerza de ley en virtud de lo dispuesto en el artículo transitorio 10. Y si bien la materia que regula puede ser objeto de una ley estatutaria, ello lo será

¹ Sección Primera, expediente 3344, Consejero Ponente: Dr. Libardo Rodríguez Rodríguez. Actor: Jaime Enrique Lozano.

para el futuro por cuanto para el caso concreto existía la referida autorización especial.» Carecen, pues, de fundamento, los cargos por incompetencia.

ADMINISTRACION DE JUSTICIA - Funcionamiento desconcentrado: distritos y circuitos / REPARTO DE LA ACCION DE TUTELA - Competencia por el factor territorial / DESCONCENTRACION EN LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA - Aplicación en el reparto de la acción de tutela / COMPETENCIA A PREVENCIÓN EN LA ACCION DE TUTELA - Invulneración / REPARTO DE COMPETENCIAS DE LA ACCION DE TUTELA - Legalidad

Para la Sala, el artículo 86 de la Carta encomienda a «los jueces» la protección de los derechos fundamentales, sin establecer regla alguna de competencia, tal como se advierte en la expresión «juez competente», que emplea este artículo al instituir el derecho a la impugnación y que denota cómo el señalamiento de dichas reglas está deferido a otras normas jurídicas. Al propio tiempo, la Constitución estableció en su artículo 228 que el funcionamiento de la Administración de Justicia sería «desconcentrado y autónomo». Y la Ley 270, Estatutaria de la Administración de Justicia (LEAJ), dispuso en su artículo 50 que para desconcentrarla, el territorio nacional se dividiría en distritos judiciales (o distritos judiciales administrativos), y éstos, a su vez, en circuitos, integrados por jurisdicciones municipales. El artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 reguló la competencia para el conocimiento de la acción de tutela. El inciso primero de esta disposición regula la competencia según el factor territorial, asignándola «a prevención» a los jueces competentes en el lugar donde ocurriera la violación o la amenaza al derecho fundamental. Por su parte, el Decreto 1382 de 2000, en su parte considerativa, señala que esta regla de competencia implica que puedan existir «en un solo lugar», varios Despachos Judiciales con competencia para conocer de una acción de tutela. Tal el lugar donde tengan asiento jueces municipales, del circuito y tribunales superiores o administrativos. Atendiendo a esta circunstancia, el numeral 1.º del artículo 1.º acusado distribuyó la competencia entre estos Despachos Judiciales así: “...” Para la Sala, este reglamento se ajusta al artículo 189-11 de la Constitución Política y a la norma reglamentada, en tanto que atiende a la necesidad de lograr su cumplida ejecución, es decir, su aplicación cabal y efectiva. En primer lugar, porque provee a la necesidad de lograr la desconcentración de la Administración de Justicia, imperativo constitucional y legal que se extiende a la acción de tutela y que resultaría imposible si llegaran a reunirse en un mismo órgano judicial innumerables solicitudes de amparo, como ocurriría, por ejemplo, en un tribunal superior, ante el empeño de los solicitantes por contar con una sentencia de segundo grado dictada por la Corte Suprema de Justicia. En ésta situación y en otras similares, se frustraría el principio de desconcentración de la Administración de Justicia a pretexto de una facultad ilimitada para escoger al Juez, que desde luego ni la Constitución ni las leyes establecen. En segundo término, porque el reglamento respeta la competencia «a prevención» al facultar a los solicitantes para ocurrir ante jueces o tribunales de cualquier especialidad. Así mismo, garantiza el derecho a reclamar la protección en todo lugar, porque ningún Juez podrá rechazar la solicitud aduciendo no ser competente, sino que tendrá que enviarla a quien lo sea.

REPARTO DE LA ACCION DE TUTELA - Competencia por razón del territorio / LUGAR DONDE SE PRODUCE LA VIOLACION O AMENAZA - Interpretación que comprende donde se producen sus efectos

Como se vio, se acusa la expresión «o donde se produjeren sus efectos», inserta en el inciso primero del artículo 1.º y referida a los efectos de la violación de los derechos fundamentales, en concepto de que introduce un nuevo factor de

competencia territorial, no establecido en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, que según la acusación, limita el ámbito territorial de competencia del Juez de tutela al lugar donde se produjere la violación o amenaza, sin consideración a sus efectos. Al respecto, vale decir que la Sala Plena se ha pronunciado en favor de la legalidad de esta disposición, interpretándola en el sentido de que el lugar donde se produce la violación o amenaza al derecho fundamental no sólo es aquel donde se despliega la acción o se incurre en la omisión, sino también adonde alcanzan los efectos de tales conductas. Dijo la Sala: «En sentencia T-574 de 1994, la Corte Constitucional hizo referencia a la cuestión sobre la competencia para conocer solicitudes de tutela, cuando sus motivos se relacionen con los efectos de actos expedidos por organismos que ejercen su autoridad a nivel nacional. Aclaró que, pese a que dichos organismos tienen su sede en un determinado lugar desde donde profieren sus actos, éstos producen efectos en diferentes partes del país, de manera que si comprometen derechos fundamentales, la competencia para conocer de la demanda será de los jueces con jurisdicción en el lugar en que se concretaron los perjuicios o en que amenacen producirse». ² Así entendida, la disposición reglamentaria ya está implícita en el precepto reglamentado, pues el lugar donde se produzcan los efectos de la conducta lesiva del derecho es así mismo el lugar donde se produce su violación. Se desestimaré la acusación.

REPARTO DE LA ACCION DE TUTELA - Nulidad de la concentración de acciones en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca / DESCONCENTRACION DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA - Vulneración por el inciso 4 numeral 1 del Decreto 1382 de 2000

La concentración de acciones en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. De acuerdo con lo ya expuesto, el inciso cuarto del numeral 1° acusado, que reserva al Tribunal Administrativo de Cundinamarca la competencia para las acciones de tutela contra la aplicación de un acto administrativo de carácter general, es como lo señalan los actores, ostensiblemente contrario al principio de desconcentración de la Administración de Justicia enunciado en el artículo 228 de la Constitución Política. Con todo, ha de entenderse que la acción de tutela no puede ejercitarse contra el acto administrativo mismo, porque así lo dispone el numeral 5.° del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, sino en contra de la actuación de la autoridad que pretenda aplicarlo en desmedro de algún derecho fundamental. Se declarará nulo el inciso acusado.

REPARTO DE LA ACCION DE TUTELA - Acciones contra funcionarios o corporaciones judiciales / ALTAS CORTES - Constitucionalidad y legalidad de la competencia para conocer de las acciones de tutela en su contra / CONTRADICCION INSUPERABLE - Por asignación o no asignación de competencias en tutela / IMPUGNACION EN LA ACCION DE TUTELA CONTRA ALTAS CORTES - Invulneración ante inexistencia de superior jerárquico e invalidación de fallos por vía de revisión

Como queda dicho, el numeral 2° del artículo 1° dispone que las acciones de tutela contra un funcionario o corporación judicial serán repartidas al respectivo superior. Idéntica previsión contiene el artículo 32 del Decreto Ley 2591 de 1991. Según el artículo 86 de la Constitución, la solicitud de tutela procede frente a una «acción u omisión» de cualquier autoridad, incluidas las de la rama judicial, y aun sus órganos supremos. La censura contra la disposición que confía a dichos órganos supremos la decisión de las acciones de tutela contra sus propias

² Auto Sala Plena de 28 de agosto de 2001, expediente AC-747, actor Sociedad Orozco Álvarez y Cía. Ltda., M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

acciones u omisiones, contiene en sí misma una contradicción insuperable, que conduce en cualquier caso a resultados contrarios a la Constitución Política. En efecto: si la competencia no se le asignase a autoridad alguna, tales acciones u omisiones quedarían sustraídas a la acción de tutela, lo que sería contrario al artículo 86; y si se la confiase a una autoridad distinta, se violaría el artículo 228, como también el artículo 50 de la Ley Estatutaria, que proclama el funcionamiento autónomo de las diversas jurisdicciones. Así, pues, resultaba necesario reglamentar lo concerniente a la competencia para las acciones de tutela contra acciones u omisiones de los máximos tribunales, y así lo hizo el Presidente de la República, con observancia de los principios constitucionales y legales, defiriéndolas a la propia corporación. Repárese, por ejemplo, en que la ley reserva a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado la competencia para los recursos de revisión contra sus propias sentencias (arts. 25-1 y 379 del Código de Procedimiento Civil, y 186 del Código Contencioso Administrativo), lo que descarta de por sí el cargo de violación del Debido Proceso por la supuesta actuación de un «juez y parte», y antes bien, racionaliza el funcionamiento de la Administración de Justicia. El cargo que sostiene que se ha conculcado el derecho a la impugnación contra el fallo de tutela dictado por una corporación sin superior jerárquico, tampoco puede prosperar. Porque resulta, en efecto, un imposible metafísico deferir la impugnación a un superior jerárquico que no existe. Y porque, al confiar la impugnación a otra Sala distinta dentro del propio órgano, se garantiza el derecho a la impugnación y se preserva al mismo tiempo el principio de autonomía de las diversas jurisdicciones, ninguna de las cuales tiene competencia para «revocar» por vía jerárquica los fallos de tutela de las otras, sin perjuicio de que la Corte pueda invalidarlos por vía de revisión. Síguese de lo expuesto que la conformación de Salas mediante los reglamentos de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, obedece a la necesidad de cumplir con sus funciones como jueces de tutela y está dentro del ámbito de sus respectivas competencias. A manera de ejemplo, el artículo 18, inciso segundo, de la LEAJ contempla la creación de Salas Mixtas por parte del Reglamento de la Corte Suprema. Los cargos no prosperan.

REPARTO DE LA ACCION DE TUTELA - Invulneración de la garantía al derecho de ejercerla en todo lugar / PRINCIPIO DE DESCONCENTRACION JUDICIAL - Aplicación en el reparto de la acción de tutela / DECRETO 1382 DE 2000, ARTICULO 2 - Legalidad

DECISIÓN SOBRE LOS CARGOS CONTRA EL ARTICULO 2º: Como se dijo atrás, los jueces no pueden rechazar por incompetencia ninguna solicitud de tutela. Con esta disposición se garantiza el derecho a ejercer la acción en todo lugar, y el de escoger entre las diversas jurisdicciones. Desde luego que ni la Constitución ni la ley pueden interpretarse en el sentido de disponer que la solicitud de tutela sea resuelta por el Despacho que elija el reclamante, sin atender en absoluto al principio de desconcentración proclamado en el artículo 228 de la Carta, ni a la «proporcionalidad de cargas de trabajo» que según el inciso segundo del artículo 50 de la Ley Estatutaria resulta imprescindible para la cumplida administración de justicia.

REPARTO DE LA ACCION DE TUTELA - Identificada de objeto respecto de una acción ya fallada / EFECTOS DE LA SENTENCIA DE TUTELA ANTERIOR SOBRE OTRA POSTERIOR CON IDENTIDAD DE OBJETO - Vulneración de los efectos interpartes / FALLOS DE TUTELA - Derecho a recibir una decisión cabal que examine sus razones / DECRETO 1382 DE 2000 ARTICULO 3 INCISO 2 - Nulidad

Decisión sobre los cargos contra el artículo 3 del decreto 1382 de 2000. Para la Sala, al permitirse que una acción de tutela sea fallada con la fórmula «estése a lo resuelto» en otro proceso, se faculta al Juez para extender al caso concreto los efectos de una sentencia anterior, contraviniendo el numeral 2.º del artículo 48 de la LEAJ, según el cual «las decisiones judiciales adoptadas en ejercicio de la acción de tutela tienen carácter obligatorio únicamente para las partes» No está de más señalar que el solicitante de la tutela tiene derecho a recibir de la Administración de Justicia una decisión cabal sobre sus pedimentos, cimentada en un examen completo de sus razones jurídicas y de hecho. En consecuencia, se declarará la nulidad del inciso segundo del artículo 3.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

Bogotá D.C., dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002)

Radicación número: 11001-03-24-000-2000-6414-01(6414-6424-6447-6452-6453-6522-6523-6693-6714-7057)

Actor: FRANKY URREGO ORTIZ Y OTROS

Demandado: GOBIERNO NACIONAL

Referencia: ACCION DE NULIDAD. Decreto 1382 de 2000.

Decídense las demandas de nulidad presentadas por los ciudadanos FRANKY URREGO ORTIZ, WILLIAM MENDIETA MONTEALEGRE, GONZALO BECHARA OSPINA, PEDRO PABLO CAMARGO, JAIME ENRIQUE LOZANO, RAÚL RAMÍREZ MUÑOZ, JUAN CARLOS UPEGUI MEJÍA, GERMÁN CELIS RODRÍGUEZ y JOHN FREDDY PARRA FORERO, FRANCISCO JOSÉ CÁCERES DAZA y EULISES SIERRA JIMÉNEZ, contra el Decreto Reglamentario 1382 de 2000, «*por el cual se establecen reglas para el reparto de la acción de tutela*», expedido por el Gobierno Nacional.

I. EL ACTO ACUSADO

Su articulado es el siguiente:

«DECRETO NUMERO 1382 DE 2000

(12 de julio)

Por el cual se establecen reglas para el reparto de la acción de tutela

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades consagradas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política,

CONSIDERANDO:

Que el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 prescribe la regla de competencia para conocer de la acción de tutela en primera instancia, en el sentido de atribuirla al juez con jurisdicción en el lugar donde ocurre la violación o amenaza del derecho fundamental;

Que por razón de la distribución geográfica de los despachos judiciales, pueden existir varios con posibilidad de conocer de la acción de tutela en un solo lugar;

Que se hace necesario regular la forma de reparto de las acciones de tutela, con el fin de racionalizar y desconcentrar el conocimiento de las mismas,

DECRETA :

Artículo 1º. 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 produjeren sus efectos, conforme a las siguientes reglas:

1. Las acciones de tutela que se interpongan contra cualquier autoridad pública del orden nacional, salvo lo dispuesto en el siguiente inciso, serán repartidas para su conocimiento, en primera instancia, a los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, Administrativos y Consejos Seccionales de la Judicatura.

A los Jueces del Circuito o con categorías de tales, le (sic) serán repartidas para su conocimiento, en primera instancia, las acciones de tutela que se interpongan contra cualquier organismo o entidad del sector descentralizado por servicios del orden nacional o autoridad pública del orden departamental.

A los Jueces Municipales les serán repartidas para su conocimiento en primera instancia, las acciones de tutela que se interpongan contra cualquier autoridad pública del orden distrital o municipal y contra particulares.

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.

Cuando la acción de tutela se promueva contra más de una autoridad y éstas sean de diferente nivel, el reparto se hará al juez de mayor jerarquía, de conformidad con las reglas establecidas en el presente numeral.

2. Cuando la acción de tutela se promueva contra un funcionario o corporación judicial, le será repartida al respectivo superior funcional del accionado (*sic*). Si se dirige contra la Fiscalía General de la Nación, se repartirá al superior funcional del juez al que esté adscrito el Fiscal.

Lo accionado (*sic*) contra la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado o el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, será repartido a la misma corporación y se resolverá por la Sala de Decisión, Sección o Subsección que corresponda de conformidad con el reglamento al que se refiere el artículo 4º del presente Decreto.

Cuando se trate de autoridades administrativas en ejercicio de funciones jurisdiccionales, conforme al artículo 116 de la Constitución Política, se aplicará lo dispuesto en el numeral 1 de este Decreto.

Parágrafo. Si conforme a los hechos descritos en la solicitud de tutela el juez no es el competente, este deberá enviarla al juez que lo sea a más tardar al día siguiente de su recibo, previa comunicación a los interesados.

En este caso, el término para resolver la tutela se contará a partir del momento en que sea recibida por el juez competente.

Artículo 2º. Cuando en la localidad donde se presente la acción de tutela funcionen varios despachos judiciales de la misma jerarquía y especialidad de aquél en (*sic*) que, conforme al artículo anterior, resulte competente para conocer de la acción, la misma se someterá a reparto que se realizará el mismo día y a la mayor brevedad.

Realizado el reparto se remitirá inmediatamente la solicitud al funcionario competente.

En aquellos eventos en que la solicitud de tutela se presente verbalmente, el juez remitirá la declaración presentada, en acta levantada, o en defecto de ambas, un informe sobre la solicitud al funcionario de reparto con el fin de que proceda a efectuar el mismo.

En desarrollo de la labor de reparto, el funcionario encargado podrá remitir a un mismo despacho las acciones de tutela de las cuales se pueda predicar una identidad de objeto, que permita su trámite por el mismo juez competente.

Artículo 3º. El juez que avoque el conocimiento de varias acciones de tutela con identidad de objeto, podrá decidir en una misma sentencia sobre todas ellas, siempre y cuando se encuentre dentro del término previsto para ello.

Cuando se presente una o más acciones de tutela con identidad de objeto respecto de una acción ya fallada, el juez podrá resolver aquélla estándose a lo resuelto en la sentencia dictada bien por el mismo juez o por otra autoridad judicial, siempre y cuando se encuentre ejecutoriada.

Artículo 4º. Los reglamentos internos de la Corte suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, podrán determinar que los asuntos relacionados con el conocimiento de la impugnación de fallos de acción de tutela sean resueltos por Salas de Decisión, Secciones o Subsecciones conformadas para tal fin. Así mismo determinará la conformación de Salas de Decisión, Secciones o

Subsecciones para el conocimiento de las acciones de tutela que se ejerzan contra actuaciones de la propia corporación, a las que se refiere el inciso 2 del numeral 2 del artículo 1º del presente Decreto.

Artículo 5º *Transitorio*. Las reglas contenidas en el presente Decreto sólo se aplicarán a las acciones de tutela que se presenten con posterioridad a su entrada en vigencia. Las acciones presentadas con anterioridad a esta fecha serán resueltas por el juez competente al momento de su presentación, así como la impugnación de sus fallos.

Artículo 6º. El presente Decreto rige a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias, en especial el artículo 8 del Decreto 306 de 1992».

II. LA ACTUACIÓN

De conformidad con el artículo 97, numeral 7º del Código Contencioso-Administrativo, y el artículo 13 del Reglamento de esta Corporación, adoptado mediante Acuerdo 58 de 1999, el Consejo de Estado es competente para decidir las presentes acciones de simple nulidad, por medio de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo.

Por auto de 3 de diciembre de 2001 fueron admitidas las demandas y se decretó la suspensión provisional de los efectos del inciso cuarto del numeral 1º del artículo 1º.

Con oficio 11.884 de 19 de diciembre de 2001, el Secretario General del Ministerio de Justicia remitió los antecedentes administrativos del Decreto 1382 de 2000, conformados por los siguientes documentos : *i)* Memorando 400-DPJ-097-00 de 16 de marzo de 2000 presentado al Viceministro de Justicia por la Directora de Políticas de Justicia. *ii)* Documento «Estadísticas sobre la Acción de Tutela», publicado por la Corte Constitucional y el Consejo Superior de la Judicatura. *iii)* Copia del Decreto 306 de 1992 (19 de febrero). *iv)* Copia de la sentencia de 10 de junio de 1993, de la Sección Primera del Consejo de Estado (Expediente 2186). *v)* Copia de la sentencia de 2 de febrero de 1996, de la Sección Primera del Consejo de Estado (Expediente 3344).

La Nación contestó la demanda por medio de apoderado constituido por el Ministro de Justicia y del Derecho.

Dentro del término del traslado dispuesto por auto de 25 de febrero de 2002, solamente presentó alegaciones el apoderado de la Nación.

La Procuradora Primera Delegada ante el Consejo de Estado rindió concepto en tiempo.

Agotado el procedimiento, la Sala decidirá en primer lugar los cargos contra el decreto en su totalidad, y enseguida, los que se dirigen contra determinados artículos.

III. DECISIÓN SOBRE LOS CARGOS CONTRA LA TOTALIDAD DEL DECRETO

3.1. LOS CARGOS

Los ciudadanos demandantes formulan los siguientes:

3.1.1. FRANKY URREGO ORTIZ sostiene que el acto acusado establece reglas de competencia para el conocimiento de las acciones de tutela, y por lo tanto, viola el artículo 150 de la Constitución, que reserva al Congreso esta atribución. El Gobierno Nacional no reglamentó las reglas de competencia fijadas en el artículo 86 de la Carta y en el Decreto 2591 de 1991, sino creó unas nuevas, con violación del artículo 189-11 fundamental, que únicamente lo facultaba para ejercer la potestad reglamentaria para lograr la cumplida ejecución de las leyes existentes, pero en ningún caso para introducir reglas nuevas.

3.1.2. JAIME ENRIQUE LOZANO denuncia violación de los siguientes numerales del artículo 150 de la Constitución: (i) 1° y 2°, que reservan al Congreso las competencias para interpretar, reformar y derogar las leyes, y para expedir códigos; y (ii) el 10°, en cuanto prohíbe al Congreso conferir facultades al Gobierno para expedir códigos y leyes estatutarias (como tampoco leyes orgánicas, ni aquellas por las cuales se crearen los servicios administrativos y técnicos de las cámaras –numeral 20 ibídem–, ni para decretar impuestos.) Discurre el actor que las facultades otorgadas al Gobierno por el artículo transitorio 5°, literal b), de la Constitución, para reglamentar el Derecho de Tutela, fenecieron en la fecha de instalación del Congreso elegido el 27 de octubre de 1991; de manera que una vez expedido el Decreto 2591 de 1991 (19 de noviembre) sólo el Congreso podía reglamentar esta materia, y por medio de una ley estatutaria, según lo establecido en el artículo 152 literal a) de la Carta. Además, si el Decreto 2591 de 1991 es un «Código de la Tutela» solamente el Congreso podría reformarlo, pues así lo dispone el numeral 2.° del artículo 150 de la Ley Fundamental.

3.1.3. GERMÁN CELIS RODRÍGUEZ y JOHN FREDDY PARRA FORERO argumentan que el Presidente de la República no disponía de la potestad reglamentaria después de haber ejercido «*la potestad reglamentaria expresa, especial y limitada en el tiempo*» que le concedió el Constituyente para reglamentar el Derecho de Tutela. Luego violó el artículo 189-11 de la Constitución. Además, el artículo 86 ibídem defirió solamente a la ley la reglamentación de la acción de tutela con referencia a 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.

3.1.4. JUAN CARLOS UPEGUI MEJÍA acusa el Decreto como violatorio de los artículos 6°, 113, 121, 150 (numeral 10, inciso tercero) y 152 de la Constitución. Argumenta que la Constitución reservó al Congreso la facultad para proveer en materia de procedimientos para la protección de los derechos fundamentales. Concluye que la intromisión del Gobierno desconoce el principio de legalidad de la función pública y amenaza la división de poderes.

3.1.5. RAÚL RAMÍREZ MUÑOZ aduce violación de los artículos 13, 31, 86, y 229 de la Carta Política. Sostiene que el señalamiento de competencias para conocer de la acción de tutela en función de la materia, viola el artículo 13 que proclama el Derecho a la Igualdad, pues en adelante quienes residan en un municipio cuyo juez carezca de competencia para determinado asunto cargarán con los costos de su desplazamiento hasta la sede del juez competente. También se ha violado el artículo 86 ibídem, que concede el derecho a reclamar la tutela en todo lugar, sin restricción alguna, pues según el Decreto acusado la acción solamente puede ejercerse en la sede de un juez. Y así mismo el artículo 229, que da libertad a toda persona para acceder a la Administración de Justicia.

El actor también señala los artículos 234, 235 numeral 1, y 237 numeral 1 de la Ley Fundamental, como violados por el artículo 1.º, numeral 2.º, inciso segundo del Decreto.

3.1.6. GONZALO BECHARA OSPINA censura el Decreto por violar los artículos 86, 5º Transitorio y 189-11 de la Constitución.

A su ver, cuando el artículo 86 determina que toda persona tendrá acción de tutela «ante los jueces», está significando que ella puede interponerse ante

cualquier juez, sea colegiado o individual. El acto acusado prohíbe a los reclamantes acudir «ante el Juez constitucional de su escogencia».

El artículo 5° Transitorio, porque expiradas las facultades concedidas por éste al Presidente de la República para reglamentar el Derecho de Tutela, ya no podía proveer sobre la materia.

El artículo 189, numeral 11, porque solo reformando el artículo 86 de la Constitución podía restringirse el conocimiento de ciertas acciones de tutela a unos determinados jueces.

3.1.7. FRANCISCO JOSÉ CÁCERES DAZA señala como violados los artículos de la Constitución que reconocen derechos fundamentales (arts. 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 24, 37, 40) pues, en su sentir, el Presidente de la República procedió como si estas normas no existieran.

Denuncia, en especial, violación de los artículos 86, 135, 136, 152, 189, y 374 de la Carta. Según estas normas, la reglamentación de la acción de tutela –dice– no compete al Presidente de la República sino al Congreso, a través de un acto legislativo.

3.2. RAZONES DE LA DEFENSA

El apoderado de la Nación replicó a los cargos, así:

El Decreto 1382 de 2000 fue proferido en ejercicio de la potestad reglamentaria con el objeto de expedir las órdenes necesarias para la cumplida ejecución de las leyes. Cuando el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución se refiere a la ley, comprende toda norma que tenga el carácter o la fuerza de tal. Y no puede existir duda acerca de que el Decreto 2591 de 1991 tiene fuerza de ley, pues así lo dispuso el Artículo Transitorio 10°. Además, el Consejo de Estado ya se ha pronunciado a este respecto en sentencia de 2 de febrero de 1996 (Expediente 3.344, Consejero Ponente: Dr. Librado Rodríguez Rodríguez), por la cual se denegó la nulidad del Decreto 306 de 1992.

El Decreto acusado no reforma el Decreto 2591 de 1991, sólo lo reglamenta.

El inciso final del artículo 86 de la Carta se limita a dejar en manos del Legislador el señalamiento de los casos en que procede la acción de tutela contra particulares; pero no se refiere a la potestad reglamentaria que el artículo 189-11 concede al Presidente de la República, y menos introduce una excepción a esta potestad.

En sus alegaciones de conclusión citó las sentencias dictadas por esta Sección el 11 de diciembre de 1992 (expedientes 1969 y 1955), y el 10 de junio de 1993 expedientes donde se decidió que la potestad reglamentaria puede ejercerse aun respecto de leyes estatutarias, y que basta con que una disposición tenga fuerza de ley para que pueda ser reglamentada.

3.3. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La Procuradora Delegada señala que la potestad reglamentaria habilita al Presidente de la República para expedir los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes. Cita la sentencia de 8 de febrero de 2000, en que la Sala Plena reiteró que el límite de la potestad reglamentaria está en la necesidad de que la ley de que se trate sea debidamente cumplida, es decir, que *«tánta será la materia reglamentable cuanto determine la necesidad de dar cumplimiento a la ley...»*

Con arreglo a las facultades que le confirió el Artículo 5° Transitorio para «reglamentar el derecho de tutela», el Presidente de la República expidió el Decreto 2591 de 1991, que por razón de su materia tiene fuerza de ley, y por lo mismo, es susceptible de reglamentación en ejercicio de la potestad prevista en el artículo 189-11 de la Constitución.

En su concepto, el cargo no está llamado a prosperar.

3.4 CONSIDERACIONES DE LA SALA

Mediante el Decreto 1382 de 2000, el Presidente de la República, invocando la potestad que le confiere el artículo 189-11 de la Constitución Política, reglamentó el artículo 37 del Decreto Ley 2591 de 1991, estableciendo reglas para el reparto de las acciones de tutela con el fin de «racionalizar y desconcentrar el conocimiento de las mismas».

La acusación central plantea incompetencia del Presidente de la República, ya porque la Constitución Política, en su artículo 152, reserva al Congreso la reglamentación, por medio de leyes estatutarias, de los derechos fundamentales y de los procedimientos y recursos para su protección; ya porque el artículo 150-10 también le asigna la competencia para la expedición de códigos y de las leyes en general.

Para la Sala, la norma reglamentada, esto es, el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, expedido por el Presidente de la República con arreglo a la facultad que le confirió el Artículo 5.º Transitorio de la Constitución, tiene fuerza de ley, expresamente reconocida por el Artículo 10 Transitorio a los decretos que se expidieren en ejercicio de tales atribuciones.

En consecuencia, el Presidente de la República, mediante el Decreto 1382 de 2000, ejerció la potestad reglamentaria respecto de una norma con fuerza de ley, es decir, dentro del ámbito de la competencia que le asigna el artículo 189-11 de la Constitución para «la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes». La Sala Plena de lo Contencioso-Administrativo, en sentencia de 8 de febrero de 2000³, tras recapitular la jurisprudencia de la Corporación en esta materia, puso de presente su evolución desde cuando definió que el Presidente de la República puede reglamentar los códigos, hasta dejar sentado que puede ejercer la potestad reglamentaria respecto de todas las leyes en general, sin distingos, que no los hizo la Constitución. Dijo entonces la Sala Plena:

«Entonces, según lo establecido en el artículo 189, numeral 11, de la Constitución, corresponde al Presidente, y no de otras autoridades administrativas, ejercer la potestad de reglamentar la ley mediante la expedición de decretos, resoluciones y órdenes, cuando sea necesario para la cumplida ejecución de las leyes; **de cualesquiera leyes, que en ello no se hicieron distinciones.** Y esa potestad es distinta de la facultad atribuida a muchas autoridades para el cumplimiento de determinadas funciones, aun cuando esas funciones se cumplan mediante la expedición de actos administrativos de carácter general.»

En este caso, mediaba una norma con fuerza de ley, como era el Decreto 2591 de 1991, para cuya aplicación el Presidente de la República encontró necesario dictar las normas de carácter general que se contienen en el decreto acusado. Y podía expedirlas en cualquier tiempo, porque emanaban de su potestad para

³ Sala Plena, expediente S-761, Consejero Ponente: Dr. Javier Díaz Bueno

reglamentar las leyes, que es intemporal, según lo previsto en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política.

También esta Sala se ha pronunciado sobre la facultad del Presidente de la República para reglamentar el Decreto 2591 de 1991, como lo hizo mediante el Decreto 306 de 1992. Así, en sentencia de 10 de junio de 1993⁴, precisó:

«... la Sala reitera lo manifestado en sentencia de 11 de Diciembre de 1992 , expedientes acumulados 1969 y 1955 (actores: Bernardo Arbeláez Martínez y Pedro Pablo Camargo, Ponente Dr. Libardo Rodríguez Rodríguez) en el sentido de que por haber sido expedido el Decreto 2591 de 1991 en desarrollo de las facultades a que se refiere el artículo transitorio 5º. literal b.) de la Constitución Política, tiene fuerza de ley en virtud de lo dispuesto en el artículo transitorio 10. Y si bien la materia que regula puede ser objeto de una ley estatutaria, ello lo será para el futuro por cuanto para el caso concreto existía la referida autorización especial. »

Carecen, pues, de fundamento, los cargos por incompetencia.

IV. DECISIÓN SOBRE LOS CARGOS CONTRA EL NUMERAL 1º Y EL PARÁGRAFO DEL ARTÍCULO 1º

Su texto es el siguiente:

«Artículo 1º. 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, conforme a las siguientes reglas:

1. Las acciones de tutela que se interpongan contra cualquier autoridad pública del orden nacional, salvo lo dispuesto en el siguiente inciso, serán repartidas para su conocimiento, en primera instancia, a los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, Administrativos y Consejos Seccionales de la Judicatura.

A los Jueces del Circuito o con categorías de tales, le (sic) serán repartidas para su conocimiento, en primera instancia, las acciones de tutela que se interpongan contra cualquier organismo o entidad del sector descentralizado por servicios del orden nacional o autoridad pública del orden departamental.

A los Jueces Municipales les serán repartidas para su conocimiento en primera instancia, las acciones de tutela que se interpongan contra cualquier autoridad pública del orden distrital o municipal y contra particulares.

⁴ Sección Primera, expediente 3344, Consejero Ponente: Dr. Libardo Rodríguez Rodríguez. Actor: Jaime Enrique Lozano.

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.

Cuando la acción de tutela se promueva contra más de una autoridad y éstas sean de diferente nivel, el reparto se hará al juez de mayor jerarquía, de conformidad con las reglas establecidas en el presente numeral.»

....

Parágrafo. Si conforme a los hechos descritos en la solicitud de tutela el juez no es el competente, este deberá enviarla al juez que lo sea a más tardar al día siguiente de su recibo, previa comunicación a los interesados.

En este caso, el término para resolver la tutela se contará a partir del momento en que sea recibida por el juez competente.»

4.1 LOS CARGOS

Los ciudadanos demandantes los censuran como violatorios de las siguientes normas constitucionales y legales:

a) *Los artículos 4°, 86, 122 y 228 de la Constitución y 37 del Decreto 2591 de 1991*

GERMÁN CELIS RODRÍGUEZ y JOHN FREDDY PARRA FORERO sostienen que el artículo 86 de la Carta atribuye a todos los jueces de la República competencia para decidir acciones de tutela, sin distinción. En cambio, el Decreto acusado se las restringe.

El artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 señala como competentes, a prevención, para conocer de la acción de tutela, en primera instancia, a los jueces y tribunales del lugar donde ocurriere la violación o la amenaza a los derechos fundamentales. Por lo tanto, esta norma faculta al reclamante «*para que elija, entre esos jueces o magistrados, ante cuál de ellos formula la petición*», y aquel que fuere elegido deberá conocer de la solicitud y excluirá a los otros. Sin embargo, el parágrafo controvertido autoriza a los jueces para rehusar su competencia y remitir la solicitud de tutela a otro juez, violando ante todo el artículo 86 de la Carta que confiere competencia a todos los jueces y que les ordena decidir en no más de diez días, contados desde la solicitud. Por consiguiente, se violan los artículos 122 y 4° ibídem, que gobiernan en su orden

las competencias de las autoridades y la supremacía de las normas constitucionales.

Ponen de presente que la Corte Constitucional, en auto de 26 de septiembre, decidió inaplicar por inconstitucional el Decreto 1382 de 2000.

JUAN CARLOS UPEGUI MEJÍA sostiene que si bien el Decreto acusado no está señalando competencias sí las está restringiendo a ciertos jueces según la materia, y ello resulta contrario a la citada norma legal, que confiere competencia a todos los jueces y tribunales, a prevención.

FRANKY URREGO ORTIZ plantea que mientras el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 legal atribuye competencia a los jueces del lugar donde se esté perpetrando la lesión del derecho fundamental, el decreto reglamentario la limita a determinados jueces, según el nivel estatal a que pertenezca la autoridad demandada. En tanto que la norma legal atribuye la competencia a los jueces del lugar donde ocurriere la violación o amenaza, el numeral 1. del artículo 1 acusado *«introdujo un nuevo factor de competencia señalando que no solamente son competentes los jueces señalados, sino también el del lugar **“donde se produjeren sus efectos”**, refiriéndose a los efectos de la violación o amenaza de los derechos constitucionales fundamentales.»*

Argumenta que el inciso cuarto, que asigna al Tribunal Administrativo de Cundinamarca la competencia exclusiva para conocer de las acciones de tutela relacionadas con la aplicación de un acto administrativo de carácter general, viola el artículo 86 de la Carta y el artículo 1° del Decreto 2591 de 1991, que establecen una competencia a prevención entre los jueces.

PEDRO PABLO CAMARGO afirma que el inciso cuarto es contrario al artículo 228 de la Carta, según el cual el funcionamiento de la administración de justicia será desconcentrado.

b) Los artículos 84 y 189-11 de la Constitución

Para FRANKY URREGO ORTIZ, el numeral acusado exige a los reclamantes de la tutela –particularmente cuando se trata de niños– conocimientos sobre la pertenencia de las autoridades, ya sea a la Nación, ya a cada uno de los niveles

territoriales, lo que entraba el ejercicio de la acción, que en lo sucesivo necesitará de expertos en la estructura del Estado, violándose así el artículo 189-11 de la Carta, en cuanto no se facilita sino obstaculiza el cumplimiento de la ley.

De otro lado, se viola el artículo 84 ibídem, porque, estando reglamentado el ejercicio de la acción de tutela en el Decreto 2591 de 1991 y en el Decreto 306 de 1992, reglamentario del primero, no podía exigirse un nuevo requisito para ejercer la acción, cual es el de establecer la naturaleza jurídica de la autoridad demandada a efecto de determinar la competencia.

c) *El artículo 188 de la Constitución*

FRANKY URREGO ORTIZ sostiene que, en el fondo, cuanto persiguen el Presidente de la República y el Ministro de Justicia es desestimular el ejercicio de la acción de tutela.

d) *El inciso segundo del artículo 43 de la Ley 270 (Estatutaria de la Administración de Justicia)*

FRANKY URREGO ORTIZ plantea que según esta norma todos los jueces y tribunales, como integrantes de la jurisdicción constitucional, pueden conocer de acciones de tutela aun en materias que no guarden relación con las de sus propias jurisdicciones (ordinaria o contencioso-administrativa). De manera que el Presidente de la República no puede introducir distinción alguna para el efecto de repartir las competencias en materia de tutela.

e) *El artículo 13 de la Constitución*

FRANKY URREGO ORTIZ argumenta que el numeral acusado contraviene el principio de igualdad que postula esta norma constitucional. Asevera que no existe razón para forzar a unas personas a ejercitar sus acciones de tutela ante ciertos jueces, mientras que otras pueden hacerlo ante jueces distintos. Concretamente, quienes acudan ante Juez Municipal o del Circuito podrán impugnar el fallo, mas no así quienes reclamen ante la Corte Suprema de Justicia.

f) *El artículo 150-1 de la Constitución*

PEDRO PABLO CAMARGO afirma que el acto acusado no establece reglas para el reparto de la acción de tutela sino verdaderas reglas de competencia para el efecto, y que ello comporta violación del artículo 150-1 de la Carta Política, que reserva al Congreso la facultad de hacer las leyes.

g) Los artículos 29 y 86 de la Constitución

WILLIAM MENDIETA MONTEALEGRE asevera que esta norma establece el principio del Juez Natural, que es el señalado por la Ley. El acto acusado distribuye competencias, y solamente el Legislador podía hacerlo.

4.2. RAZONES DE LA DEFENSA

El artículo 86 de la Constitución permite interponer la acción de tutela «en todo momento y lugar», pero ello no equivale a ejercitarla ante el Juez que escoja el solicitante. El sentido de la norma constitucional es que siempre ha de existir un Juez ante el cual se pueda formular la solicitud.

La Constitución no establece la competencia para el conocimiento de la acción de tutela. Por esta razón, queda descartada la acusación con que se afirma que el artículo 1.º autoriza a los jueces para «rehusar competencia», pues según el párrafo de este artículo, cuanto debe hacer el Juez es remitir la solicitud a aquel a quien debía serle repartida de acuerdo con las normas que establecen la competencia y el reparto, que son, respectivamente, el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 y el artículo 1.º del Decreto 1382 de 2000.

El acto acusado solamente establece reglas de reparto con el fin de racionalizar la distribución del trabajo, de forma que se distribuya de manera razonable entre los distintos jueces que tienen competencia para conocer de la acción de tutela.

El artículo 1.º –reitera– no preceptúa que se le reparta una demanda de tutela a quien no tenga competencia de acuerdo con el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991; ni se dirige a quitársela a quien sí la tenga en conformidad con esta norma.

Todos los jueces y corporaciones judiciales integran la jurisdicción constitucional para conocer de acciones de tutela. Sin embargo, ni la Constitución, ni la ley, ni decreto con fuerza de ley determinan que sea el interesado quien

pueda escoger su propio juez de tutela que prevenga sobre los demás. Es mejor el escogimiento del juez a través de reglas de aplicación general que consulten criterios de racionalización del trabajo, que no su elección caprichosa por cada interesado, en cuya decisión podrían influir factores ajenos a la recta administración de justicia. De ser así, se crearía «un caos de proporciones inimaginables y se daría lugar a situaciones aberrantes.»

Casos existen en que la ley sí confiere al demandante la facultad de elegir el Juez que haya de prevenir en el conocimiento de un asunto: tales los contemplados en el artículo 23 del Código de Procedimiento Civil, de la demanda contra quien posea varios domicilios (ordinal 1.º), o los procesos a que diere lugar un contrato, en cuyo caso el demandante elegirá entre el Juez del lugar donde aquel deba cumplirse y del domicilio del demandando (ordinal 5º). Cosa distinta sucede con el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, que no le otorgó la elección al demandante. De tal forma que el Decreto acusado no coartó al demandante ninguna elección, porque la ley no se la había otorgado.

En este caso, añade, la ley dejó campo a la facultad reglamentaria del Presidente de la República.

También se acusa el párrafo en cuanto dispone que si el Juez ante quien se presentare la solicitud no fuere el competente, deberá enviarla al que sí lo sea, en cuyo el término para resolver se contará a partir del momento en que sea recibida por el Juez competente. Se argumenta que esta disposición contraría el artículo 86, penúltimo inciso, que ordena resolver la solicitud en el término de 10 días. A este cargo responde que al Juez no puede correrle el término para decidir sino a partir del momento en que esté en posibilidad de hacerlo, esto es, desde cuanto tenga una solicitud que resolver. Agrega que el solicitante no puede escoger su propio Juez para que resuelva la acción, sino que a éste debe llegarle la petición de acuerdo con su competencia y el reparto determinado por las normas legales y reglamentarias.

4.3. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La Procuradora Primera Delegada conceptúa que el numeral 1º del artículo 1º no establece factores de competencia, sino que «se limita a distribuirlas con miras

a evitar la congestión de los despachos judiciales, racionalizar y desconcentrar el conocimiento de la acción de tutela.» El sentido del artículo 86 de la Carta es que siempre exista juez para conocer de la acción. El Presidente de la República puede reglamentar esa competencia para hacer más expedito el procedimiento, lo que no hace gravoso el ejercicio de la acción como sostienen los demandantes, pues el parágrafo de este artículo determina que si el Juez ante quien se presentare la solicitud no es el competente deberá enviarla al Juez que lo sea.

El cargo, en esta parte, no debe prosperar.

En cambio, el inciso cuarto, que reserva al Tribunal Administrativo de Cundinamarca la competencia para las acciones de tutela ejercitadas como mecanismo transitorio contra actos administrativos generales de autoridades del orden nacional, contraviene el artículo 228 de la Carta, que consagra el carácter desconcentrado de la administración de justicia. Aparte de que el artículo 6° del Decreto 2591 hace improcedente la acción contra los actos administrativos de carácter general, de suerte que mal podría asignarse competencia para una acción improcedente.

4.4. CONSIDERACIONES DE LA SALA

4.4.1. El reparto de competencias

El artículo 86 de la Constitución Política es del siguiente tenor:

«**Artículo 86.** Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo enviará a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.

La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra 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.»

Para la Sala, el artículo 86 de la Carta encomienda a «los jueces» la protección de los derechos fundamentales, sin establecer regla alguna de competencia, tal como se advierte en la expresión «juez competente», que emplea este artículo al instituir el derecho a la impugnación y que denota cómo el señalamiento de dichas reglas está deferido a otras normas jurídicas.

Al propio tiempo, la Constitución estableció en su artículo 228 que el funcionamiento de la Administración de Justicia sería «desconcentrado y autónomo». Y la Ley 270, Estatutaria de la Administración de Justicia (LEAJ), dispuso en su artículo 50 que para desconcentrarla, el territorio nacional se dividiría en distritos judiciales (o distritos judiciales administrativos), y éstos, a su vez, en circuitos, integrados por jurisdicciones municipales.

El artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 reguló la competencia para el conocimiento de la acción de tutela, así:

«ART. 37.– Primera instancia. 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.

El que interponga la acción de tutela deberá manifestar, bajo la gravedad del juramento, que no ha presentado otra respecto de los mismos hechos y derechos. Al recibir la solicitud, se le advertirá sobre las consecuencias penales del falso testimonio.

De las acciones dirigidas contra la prensa y los demás medios de comunicación serán competentes los jueces del circuito del lugar.»

El inciso primero de esta disposición regula la competencia según el factor territorial, asignándola «a prevención» a los jueces competentes en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza al derecho fundamental.

Por su parte, el Decreto 1382 de 2000, en su parte considerativa, señala que esta regla de competencia implica que puedan existir «en un solo lugar», varios Despachos Judiciales con competencia para conocer de una acción de tutela. Tal el lugar donde tengan asiento jueces municipales, del circuito y tribunales superiores o administrativos. Atendiendo a esta circunstancia, el numeral 1. del

artículo 1.º acusado distribuyó la competencia entre estos Despachos Judiciales así:

- a) Todos los Despachos Judiciales son competentes para recibir solicitudes de tutela (cfr. párrafo);
- b) Todos los Despachos Judiciales conocen de la acción de tutela sin consideración a la materia, es decir, independientemente de cuál sea su propia especialidad;
- c) La competencia para la primera instancia se reparte entre los tres niveles jerárquicos de los Despachos Judiciales (jueces municipales, del circuito y tribunales) guardando correspondencia con el nivel – nacional o territorial– a que pertenezca la autoridad demandada. Así, según el inciso primero, los tribunales (superiores o administrativos y los Consejos Seccionales de la Judicatura) entienden en las acciones de tutela relacionadas con autoridades del orden nacional (salvo lo dispuesto en el inciso siguiente). Los jueces del circuito, de las acciones de tutela contra autoridades del orden departamental o del sector descentralizado por servicios del orden nacional (inciso segundo). Y los jueces municipales, de las que se interpusieren contra autoridades del orden municipal o contra particulares.

Para la Sala, este reglamento se ajusta al artículo 189-11 de la Constitución Política y a la norma reglamentada, en tanto que atiende a la necesidad de lograr su cumplida ejecución, es decir, su aplicación cabal y efectiva.

En primer lugar, porque provee a la necesidad de lograr la desconcentración de la Administración de Justicia, imperativo constitucional y legal que se extiende a la acción de tutela y que resultaría imposible si llegaran a reunirse en un mismo órgano judicial innumerables solicitudes de amparo, como ocurriría, por ejemplo, en un tribunal superior, ante el empeño de los solicitantes por contar con una sentencia de segundo grado dictada por la Corte Suprema de Justicia. En ésta situación y en otras similares, se frustraría el principio de desconcentración de la Administración de Justicia a pretexto de una facultad ilimitada para escoger al Juez, que desde luego ni la Constitución ni las leyes establecen.

En segundo término, porque el reglamento respeta la competencia «a prevención» al facultar a los solicitantes para ocurrir ante jueces o tribunales de cualquier especialidad.

Así mismo, garantiza el derecho a reclamar la protección en todo lugar, porque ningún Juez podrá rechazar la solicitud aduciendo no ser competente, sino que tendrá que enviarla a quien lo sea.

4.4.2. La competencia por razón del territorio

Como se vio, se acusa la expresión «o donde se produjeren sus efectos», inserta en el inciso primero del artículo 1.º y referida a los efectos de la violación de los derechos fundamentales, en concepto de que introduce un nuevo factor de competencia territorial, no establecido en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, que según la acusación, limita el ámbito territorial de competencia del Juez de tutela al lugar donde se produjere la violación o amenaza, sin consideración a sus efectos.

Al respecto, vale decir que la Sala Plena se ha pronunciado en favor de la legalidad de esta disposición, interpretándola en el sentido de que el lugar donde se produce la violación o amenaza al derecho fundamental no sólo es aquel donde se despliega la acción o se incurre en la omisión, sino también adonde alcanzan los efectos de tales conductas. Dijo la Sala:

«En sentencia T-574 de 1994, la Corte Constitucional hizo referencia a la cuestión sobre la competencia para conocer solicitudes de tutela, cuando sus motivos se relacionen con los efectos de actos expedidos por organismos que ejercen su autoridad a nivel nacional. Aclaró que, pese a que dichos organismos tienen su sede en un determinado lugar desde donde profieren sus actos, **éstos producen efectos en diferentes partes del país**, de manera que si comprometen derechos fundamentales, la competencia para conocer de la demanda será de los jueces con jurisdicción en el lugar en que se concretaron los perjuicios o en que amenacen producirse».⁵ (Subraya la Sala)

Así entendida, la disposición reglamentaria ya está implícita en el precepto reglamentado, pues el lugar donde se produzcan los efectos de la conducta lesiva del derecho es así mismo el lugar donde se produce su violación.

Se desestimará la acusación.

⁵ Auto Sala Plena de 28 de agosto de 2001, expediente AC-747, actor Sociedad Orozco Álvarez y Cía. Ltda., M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

4.4.3. La concentración de acciones en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca

De acuerdo con lo ya expuesto, el inciso cuarto del numeral 1° acusado, que reserva al Tribunal Administrativo de Cundinamarca la competencia para las acciones de tutela contra la aplicación de un acto administrativo de carácter general, es como lo señalan los actores, ostensiblemente contrario al principio de desconcentración de la Administración de Justicia enunciado en el artículo 228 de la Constitución Política.

Con todo, ha de entenderse que la acción de tutela no puede ejercitarse contra el acto administrativo mismo, porque así lo dispone el numeral 5.° del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, sino en contra de la actuación de la autoridad que pretenda aplicarlo en desmedro de algún derecho fundamental.

Se declarará nulo el inciso acusado.

V. DECISIÓN SOBRE LOS CARGOS CONTRA EL NUMERAL 2° DEL ARTÍCULO 1° Y CONTRA EL ARTÍCULO 4.°

El numeral 2.° del artículo 1.° reglamenta la competencia para las acciones de tutela contra autoridades judiciales, asignándola al superior.

El segundo inciso de este numeral contempla las acciones contra los órganos judiciales que no tienen superior, como son la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, a los cuales se les asigna el conocimiento de las acciones de tutela contra sí propios.

Directamente relacionado con la anterior disposición, el artículo 4° prevé que la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura pueden determinar en sus reglamentos la conformación de Salas de Decisión, Secciones o Subsecciones a que se confíe la resolución de las impugnaciones contra fallos de tutela, como también la decisión de las acciones incoadas contra dichas Cortes.

Atendida la conexión de las disposiciones acusadas, los cargos contra una y otra serán examinados en forma conjunta.

5.1. EI INCISO PRIMERO DEL ARTÍCULO 2.º

Dice así:

«2. Cuando la acción de tutela se promueva contra un funcionario o corporación judicial, le será repartida al respectivo superior funcional del accionado (*sic*). Si se dirige contra la Fiscalía General de la Nación, se repartirá al superior funcional del juez al que esté adscrito el Fiscal.»

5.1.1. LOS CARGOS

a) Violación de los artículos 13, 31 y 86 de la Constitución

Según el ciudadano FRANKY URREGO ORTIZ, estos preceptos constitucionales, que garantizan el derecho a impugnar el fallo de tutela, resultaron violados porque en el caso de las acciones contra los tribunales superiores vendría a conocer en primera instancia, como superior, la Corte Suprema de Justicia, pero no existiría segunda instancia, pues no habría ante quién impugnar, dado que la Corte no tiene superior funcional. Idéntica situación se ofrecería en las acciones de tutela contra los fiscales delegados ante los tribunales superiores.

Se viola el principio de igualdad porque unas personas no podrían impugnar el fallo, y otras sí.

El ciudadano PEDRO PABLO CAMARGO plantea la violación del artículo 86 de la Carta, que «consagra la competencia de la acción de tutela en todos los jueces y tribunales del poder judicial.» Asevera que el acto acusado estableció que los procesos de tutela contra la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura serían de única instancia.

5.1.2. RAZONES DE LA DEFENSA

El apoderado de la Nación replica que el inciso segundo del artículo 86 de la Constitución establece que el fallo de tutela podrá impugnarse ante juez

competente; y que el artículo 31 del Decreto 2591 reitera el derecho a la impugnación. Que una sentencia sea impugnabile significa que es «combatible o refutable con el fin de obtener su modificación o revocación». La impugnación es un género, y una de sus especies es la apelación. Se puede impugnar a través de recursos ordinarios o extraordinarios, o sea, reposición, apelación, casación o revisión. No puede decirse, entonces, que por razón del artículo 86 de la Carta necesariamente se haya debido consagrar el recurso de apelación.

La pluralidad de instancias existe cuando un juez distinto conoce de la decisión, con facultad para reformarla, adicionar o revocarla. Cita a Chiovenda, para quien el fundamento del doble grado «... *no se encuentra como en algún tiempo en la subordinación de un juez a otro, sino exclusivamente en el deseo de obtener una resolución más justa. La apelación no es la reclamación contra el juez superior, sino simplemente el medio de pasar el examen del pleito de uno a otro*». Así, pues, la doble instancia no se fundamenta en la mayor jerarquía de quien conozca la impugnación, y este principio inspira el artículo 230 de la Ley Fundamental, según el cual los jueces en sus providencias sólo están sometidos al imperio de la ley, de forma que en este aspecto no dependen unos de otros.

Ninguna actuación de tribunal alguno, ni aun de la Corte Suprema de Justicia o del Consejo de Estado ha quedado sustraída a la acción de tutela. El artículo 4° del Decreto acusado faculta a estas corporaciones para determinar las Salas, Secciones o Subsecciones que hayan de resolver los recursos que se les presenten.

5.2. EL INCISO SEGUNDO DEL NUMERAL 2.º

Dice así:

«Lo accionado (*sic*) contra la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado o el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, será repartido a la misma corporación y se resolverá por la Sala de Decisión, Sección o Subsección que corresponda de conformidad con el reglamento al que se refiere el artículo 4º del presente Decreto.»

5.2.1. LOS CARGOS

Se acusa el inciso segundo como violatorio de las siguientes normas superiores:

a) Los artículos 29 y 230 de la Constitución

FRANKY URREGO ORTIZ sostiene que viola un principio general del Derecho, según el cual nadie puede ser juez en propia causa, el cual rige por mandato del artículo 230 de la Constitución, aparte de que el artículo 29 ibídem ordena que nadie puede ser juzgado más que ante juez o tribunal competente.

b) Los artículos 31, 86, 234, 235 numeral 1, y 237 numeral 1 de la Constitución

RAÚL RAMÍREZ MUÑOZ plantea que no podía atribuirse competencia a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado para conocer de acciones de tutela contra sus propias actuaciones, porque sería imposible impugnar sus fallos, ya que estas corporaciones carecen de superior jerárquico. En efecto, los artículos 234 y 235 numeral 1. erigen a la Corte Suprema de Justicia el carácter de máximo tribunal de la justicia ordinaria, y el artículo 237, numeral 1. al Consejo de Estado el de tribunal supremo de lo contencioso-administrativo. El acto acusado, en cuanto hace imposible la impugnación de los fallos de tutela dictados por estas corporaciones en primera instancia, contraviene el artículo 31 de la Carta, que concede este derecho como una regla general, lo mismo que su artículo 86, que lo garantiza específicamente frente a todo fallo de tutela. Añade que la Corte Constitucional, en sentencia T-486/94 decidió que la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado no pueden fallar en primera instancia ninguna acción de tutela. Que así lo decidió la Corte Constitucional cuando declaró inexecutable el artículo 40 del Decreto 2591 de 1991, y que este pronunciamiento es cosa juzgada constitucional.

5.2.2. RAZONES DE LA DEFENSA

El apoderado de la Nación discurre así:

a) La Ley 270 (Estatutaria de la Administración de Justicia), en el Capítulo I de su Título III, regula la integración de la Corte Suprema de Justicia, las Salas a través de las cuales cumplirá sus funciones y la distribución de estas entre las varias salas.

A las Salas de Casación Civil y Agraria, Laboral y Penal, les asigna la función de actuar como tribunal de casación y definir conflictos de competencia. Empero, nada dice la Ley Estatutaria sobre la forma como la Corte Suprema de Justicia cumplirá las funciones que le corresponden como integrante de la jurisdicción

constitucional. Luego, si la ley no ha determinado cómo cumplirá la Corte con tales funciones, es el reglamento el que debe determinar las Salas que hayan de decidir las acciones de tutela que sean de conocimiento del máximo Tribunal.

En efecto, –dice– la Ley Estatutaria asignó funciones a las Salas como tribunales de casación, pero no ha expresado deban conocer en primera o en segunda instancia de las acciones de tutela. Por lo tanto, no queda conclusión distinta que considerar que es el reglamento el que debe determinar cómo ha de cumplir la Corte con su jurisdicción constitucional.

b) Por lo que hace al Consejo de Estado, sostiene que la Ley Estatutaria, en su Capítulo III, se refiere a este tribunal en cuanto órgano de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo. En sus artículos 34 y siguientes regula su integración y composición, las atribuciones de la Sala Plena, la división de la Sala de lo Contencioso-Administrativo en cinco secciones, cada una de las cuales ejercerá las funciones que según su especialidad y la cantidad de trabajo le asigne la Sala Plena del Consejo de Estado.

En el artículo 37 se detallan las funciones de la Sala Plena de lo Contencioso-Administrativo, y en el 38 las de la Sala de Consulta y Servicio Civil.

Sin embargo, en parte alguna establece la Ley Estatutaria la forma como el Consejo de Estado cumplirá funciones como integrante de la jurisdicción constitucional, y ni siquiera se refiere a él en su Capítulo IV, donde regula dicha jurisdicción. Sólo que habrá de entenderlo comprendido dentro de ésta por razón del artículo 43, según el cual «también ejercen jurisdicción constitucional los jueces y corporaciones que deban proferir decisiones de tutela...».

En estas condiciones, el decreto reglamentario y los propios reglamentos de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado son los que han de determinar la forma como estas corporaciones deben cumplir sus funciones como integrantes de la jurisdicción constitucional. El artículo 237-6 de la Constitución establece como atribución del Consejo de Estado darse su propio reglamento y ejercer las demás funciones que determine la ley. Lo propio dispone el artículo 235 respecto de la Corte Suprema de Justicia, cuando le asigna en el numeral 6° la función de darse su propio reglamento, y en el 7° las demás que le señale la ley.

En las alegaciones de conclusión planteó que el artículo 40 del Decreto 2591 de 1991 fue declarado inexecutable por tener unidad normativa con el artículo 11 ibídem, que fue retirado del ordenamiento jurídico por permitir la acción de tutela contra sentencias ejecutoriadas. Pero que, según el fallo de la Corte Constitucional, contra otras acciones u omisiones distintas que configuren una «vía de hecho», es preciso conceder la acción de tutela y señalar el Juez a quien haya de repartírsela, para hacerla efectiva.

5.3. EL ARTÍCULO 4º

Su texto es como sigue:

«**Artículo 4º.** Los reglamentos internos de la Corte suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, podrán determinar que los asuntos relacionados con el conocimiento de la impugnación de fallos de acción de tutela sean resueltos por Salas de Decisión, Secciones o Subsecciones conformadas para tal fin. Así mismo determinará la conformación de Salas de Decisión, Secciones o Subsecciones para el conocimiento de las acciones de tutela que se ejerzan contra actuaciones de la propia corporación, a las que se refiere el inciso 2 del numeral 2 del artículo 1º del presente Decreto.»

5.3.1. LOS CARGOS

Violación del artículo 152, literal b), de la Constitución

El ciudadano FRANKY URREGO ORTIZ argumenta el precepto constitucional reserva al Congreso la competencia para organizar la administración de Justicia. Y que solamente el Legislador puede crear Salas, Secciones, Subsecciones en el seno de las cortes.

El ciudadano PEDRO PABLO CAMARGO deduce violación de los artículos 152 y 153 de la Constitución, pues corresponde al Congreso de la República, no al Gobierno, regular mediante ley estatutaria, la materia de la administración de justicia, como en efecto está regulada por la Ley 270, que sólo puede ser adicionada o modificada por el Congreso mismo.

5.3.2. RAZONES DE LA DEFENSA

A lo expuesto acerca de las previsiones de la Ley 270, el apoderado de la Nación agrega que el artículo 4.º del Decreto 1382 de 2000, en cuanto faculta a la

Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado para determinar que las acciones de tutela y sus impugnaciones sean resueltas por Salas, Secciones o Subsecciones, se conforma a los artículos 234 y 237-1 de la Constitución, según los cuales estas cortes son, respectivamente, Máximo Tribunal de la Jurisdicción Ordinaria y Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo.

5.4. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La Procuradora Delegada pone de presente que el artículo 86 de la Constitución garantiza el derecho a impugnar el fallo de tutela, y que el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991 determina que la impugnación se surtirá ante el superior jerárquico. Observa que el acto acusado, numeral 2.º del artículo 1º, al igual que el artículo 4º, contraviene las normas superiores dichas, porque impide la impugnación cuando el demandado sea el Fiscal General de la Nación, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, o la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, que no tienen superior jerárquico y que conocerían de las impugnaciones contra sus propios actos y omisiones.

También encuentra violado el artículo 29 fundamental, porque las altas cortes vendrían a ser jueces y partes en sus propias impugnaciones, con desmedro para el Debido Proceso.

Como quedó dicho, la Procuradora Delegada conceptúa por la nulidad de este artículo, como contrario a los artículos 86 de la Constitución, que garantiza el derecho a la impugnación, y 32 del Decreto 2591 de 1991, según el cual esta debe surtirse ante el superior jerárquico.

5.5. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Como queda dicho, el numeral 2º del artículo 1º dispone que las acciones de tutela contra un funcionario o corporación judicial serán repartidas al respectivo superior. Idéntica previsión contiene el artículo 32 del Decreto Ley 2591 de 1991.

La acusación recae sobre tres puntos, a saber:

- a) Asignar a los supremos órganos judiciales la competencia para conocer de las solicitudes de tutela contra sus propias acciones u omisiones;

- b) Negar, en la práctica, el derecho a la impugnación, por no existir superior jerárquico, cuando la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado o la Sala Jurisdiccional Disciplinaria sentenciasen acciones de tutela formuladas contra sus respectivos inferiores inmediatos.
- c) Facultar a los máximos órganos judiciales para conformar Salas que decidan acciones de tutela o impugnaciones de fallos.

Según el artículo 86 de la Constitución, la solicitud de tutela procede frente a una «acción u omisión» de cualquier autoridad, incluidas las de la rama judicial, y aun sus órganos supremos.

La censura contra la disposición que confía a dichos órganos supremos la decisión de las acciones de tutela contra sus propias acciones u omisiones, contiene en sí misma una contradicción insuperable, que conduce en cualquier caso a resultados contrarios a la Constitución Política. En efecto: si la competencia no se le asignase a autoridad alguna, tales acciones u omisiones quedarían sustraídas a la acción de tutela, lo que sería contrario al artículo 86; y si se la confiase a una autoridad distinta, se violaría el artículo 228, como también el artículo 50 de la Ley Estatutaria, que proclama el funcionamiento autónomo de las diversas jurisdicciones.

Así, pues, resultaba necesario reglamentar lo concerniente a la competencia para las acciones de tutela contra acciones u omisiones de los máximos tribunales, y así lo hizo el Presidente de la República, con observancia de los principios constitucionales y legales, defiriéndolas a la propia corporación. Repárese, por ejemplo, en que la ley reserva a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado la competencia para los recursos de revisión contra sus propias sentencias (arts. 25-1 y 379 del Código de Procedimiento Civil, y 186 del Código Contencioso Administrativo), lo que descarta de por sí el cargo de violación del Debido Proceso por la supuesta actuación de un «juez y parte», y antes bien, racionaliza el funcionamiento de la Administración de Justicia.

El cargo que sostiene que se ha conculcado el derecho a la impugnación contra el fallo de tutela dictado por una corporación sin superior jerárquico, tampoco puede prosperar. Porque resulta, en efecto, un imposible metafísico deferir la impugnación a un superior jerárquico que no existe. Y porque, al confiar la impugnación a otra Sala distinta dentro del propio órgano, se garantiza el derecho

a la impugnación y se preserva al mismo tiempo el principio de autonomía de las diversas jurisdicciones, ninguna de las cuales tiene competencia para «revocar» por vía jerárquica los fallos de tutela de las otras, sin perjuicio de que la Corte pueda invalidarlos por vía de revisión.

Síguese de lo expuesto que la conformación de Salas mediante los reglamentos de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, obedece a la necesidad de cumplir con sus funciones como jueces de tutela y está dentro del ámbito de sus respectivas competencias. A manera de ejemplo, el artículo 18, inciso segundo, de la LEAJ contempla la creación de Salas Mixtas por parte del Reglamento de la Corte Suprema.

Los cargos no prosperan.

VI. DECISIÓN SOBRE LOS CARGOS CONTRA EL ARTÍCULO 2º

Dice así:

«**Artículo 2º.** Cuando en la localidad donde se presente la acción de tutela funcionen varios despachos judiciales de la misma jerarquía y especialidad de aquél en (sic) que, conforme al artículo anterior, resulte competente para conocer de la acción, la misma se someterá a reparto que se realizará el mismo día y a la mayor brevedad.

Realizado el reparto se remitirá inmediatamente la solicitud al funcionario competente.

En aquellos eventos en que la solicitud de tutela se presente verbalmente, el juez remitirá la declaración presentada, en acta levantada, o en defecto de ambas, un informe sobre la solicitud al funcionario de reparto con el fin de que proceda a efectuar el mismo.

En desarrollo de la labor de reparto, el funcionario encargado podrá remitir a un mismo despacho las acciones de tutela de las cuales se pueda predicar una identidad de objeto, que permita su trámite por el mismo juez competente.»

6.1. EL CARGO

El ciudadano WILLIAM MENDIETA MONTEALEGRE sostiene que la parte subrayada de esta norma desconoce el artículo 86 de la Ley Fundamental, que garantiza y ordena una inmediata protección de los derechos fundamentales.

Añade que la distribución de competencias es materia reservada al Legislador.

Radical competencias en los tribunales y las Altas Cortes implica dejar sin acción de tutela a quienes se encuentren fuera de las cabeceras de Distrito Judicial y de la capital de la República, o por lo menos la hace más onerosa.

6.2. RAZONES DE LA DEFENSA

El artículo 86 de la Carta no establece competencias para conocer de la acción de tutela, porque en general, no es ésta una función que deba cumplir la Constitución. Siendo ello así, el acto acusado no pudo haber contrariado la norma superior.

El Decreto 2591 de 1991 determinó la competencia, y el Decreto 1382 de 2000 reglamentó la forma como deben ser repartidas las demandas, con miras a lograr una eficaz administración de justicia.

6.3. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

A juicio del Ministerio Público, la acusación no está llamada a prosperar, porque el acto acusado no hace más que reglamentar el Decreto 2591 de 1991 en cuanto al reparto de las demandas de tutela entre los jueces de la misma jerarquía y especialidad, de forma que en todo caso el Juez que va a conocer de la acción es el Juez competente, según lo establecido en el artículo 37 del decreto reglamentado.

6.4. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Como se dijo atrás, los jueces no pueden rechazar por incompetencia ninguna solicitud de tutela. Con esta disposición se garantiza el derecho a ejercer la acción en todo lugar, y el de escoger entre las diversas jurisdicciones. Desde luego que ni la Constitución ni la ley pueden interpretarse en el sentido de disponer que la solicitud de tutela sea resuelta por el Despacho que elija el reclamante, sin atender en absoluto al principio de desconcentración proclamado en el artículo 228 de la Carta, ni a la «proporcionalidad de cargas de trabajo» que según el inciso segundo del artículo 50 de la Ley Estatutaria resulta imprescindible para la cumplida administración de justicia.

VII. DECISIÓN SOBRE LOS CARGOS CONTRA EL ARTÍCULO 3°

Dice así:

«**Artículo 3º.** El juez que avoque el conocimiento de varias acciones de tutela con identidad de objeto, podrá decidir en una misma sentencia sobre todas ellas, siempre y cuando se encuentre dentro del término previsto para ello.

Cuando se presente una o más acciones de tutela con identidad de objeto respecto de una acción ya fallada, el juez podrá resolver aquella estándose a lo resuelto en la sentencia dictada bien por el mismo juez o por otra autoridad judicial, siempre y cuando se encuentre ejecutoriada.»

7.2.1. LOS CARGOS

a) Violación de los artículos 243 y 230 de la Constitución y del artículo 48 de la Ley 270 (Estatutaria de la Administración de Justicia)

El demandante JUAN CARLOS UPEGUI plantea que el inciso segundo de este artículo es contrario al principio de independencia de los jueces, quienes solamente está sometidos a la Constitución y a las leyes, no así a sentencias anteriores, por más que estén ejecutoriadas y recaigan sobre el mismo objeto.

PEDRO PABLO CAMARGO afirma que el inciso acusado implanta la jurisprudencia obligatoria en materia de tutela. Conque viola el artículo 243 de la Constitución, según el cual solamente las sentencias pronunciadas por la Corte Constitucional en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, no así las de los demás jueces y tribunales. También quebranta el artículo 230 ibidem, que confiere a la jurisprudencia el alcance de criterio auxiliar para la actividad judicial. Añade que, tanto es así, que el numeral 2. del artículo 48 de la Ley Estatutaria preceptúa que las decisiones judiciales adoptadas dentro del ejercicio de la acción de tutela solamente son obligatorias para las partes, y su motivación es apenas criterio auxiliar para la actividad de los jueces.

7.2.2. RAZONES DE LA DEFENSA

El apoderado de la Nación responde que en el inciso acusado no se dispone que el Juez esté obligado a resolver como ya se haya resuelto en otros casos de tutelas que tenían identidad de objeto. Apenas lo faculta para que proceda así. De manera que el Juez solamente decidirá en el mismo sentido cuando considere que

la sentencia anterior se ajusta a la ley, a cuyo solo imperio está sometido según el artículo 230 de la Ley Fundamental.

Cuando se faculta al Juez para que así decida, se le están dando como criterios auxiliares de su actividad la jurisprudencia, la equidad y los principios generales del Derecho, según lo dispone el artículo 230 inciso segundo de la Constitución.

7.2.3. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Para la Procuradora Delegada, el inciso segundo del artículo 3°, que permite al Juez de tutela decidir un proceso estándose a lo resuelto en otro, viola los artículos 29 y 229 de la Constitución, puesto que las sentencias tienen efectos *inter partes* y no *erga omnes*. La acción de tutela fue instituida para «toda persona», luego mal puede el Juez estarse a lo resuelto en otra sentencia, siendo así que la acción tiene un «carácter personalísimo» como también lo tiene la vulneración de los derechos fundamentales.

7.2.4. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Para la Sala, al permitirse que una acción de tutela sea fallada con la fórmula «estése a lo resuelto» en otro proceso, se faculta al Juez para extender al caso concreto los efectos de una sentencia anterior, contraviniendo el numeral 2.º del artículo 48 de la LEAJ, según el cual «las decisiones judiciales adoptadas en ejercicio de la acción de tutela tienen carácter obligatorio únicamente para las partes»

No está de más señalar que el solicitante de la tutela tiene derecho a recibir de la Administración de Justicia una decisión cabal sobre sus pedimentos, cimentada en un examen completo de sus razones jurídicas y de hecho.

En consecuencia, se declarará la nulidad del inciso segundo del artículo 3.º

VIII. DECISIÓN SOBRE LOS CARGOS CONTRA EL ARTÍCULO 6º

Su texto es como sigue:

«**Artículo 6º.** El presente Decreto rige a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias, en especial el artículo 8 del Decreto 306 de 1992».

8.1. EL CARGO

El ciudadano PEDRO PABLO CAMARGO lo acusa de violar 150, 152 y 153 de la Constitución, en cuanto dispone la derogación de todas las normas que le sean contrarias, entre las cuales está el Decreto Ley 2591 de 1991, cuyas normas están siendo dejadas sin efecto por el decreto reglamentario acusado.

Para la Sala, como bien se aprecia, se trata apenas de una reiteración de las acusaciones precedentes.

IX. LA DEMANDA DE EULISES SIERRA JIMÉNEZ

Interpretada esta demanda se concluye que el actor no plantea en realidad acusaciones contra el Decreto 1382 de 2000, sino que se limita a reclamar un pronunciamiento definitivo sobre su constitucionalidad, ya que en procesos de su interés que se actuaron en esta Corporación, fue aplicado por la Sección Quinta en lo tocante con la competencia, e inaplicado por un Magistrado al momento de la impugnación del fallo de tutela.

El actor se estará a lo resuelto en esta sentencia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A :

PRIMERO: Declárase nulo el inciso cuarto del numeral 1° del artículo 1° del Decreto 1382 de 2000, que dice así:

«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.»

SEGUNDO: Declárase nulo el inciso segundo del artículo 3.º del Decreto 1382 de 2000, que dice así:

«Cuando se presente una o más acciones de tutela con identidad de objeto respecto de una acción ya fallada, el juez podrá resolver aquélla estándose a lo resuelto en la sentencia dictada bien por el mismo juez o por otra autoridad judicial, siempre y cuando se encuentre ejecutoriada.»

TERCERO: Deniéganse las demás súplicas de las demandas.

CUARTO. Devuélvase a los actores el depósito constituido para gastos ordinarios del proceso, por no haberse utilizado.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

La anterior sentencia fue discutida y aprobada por la Sala en reunión celebrada el 18 de julio de 2002.

CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

ERNESTO RAFAEL ARIZA MUÑOZ
Conjuez
Con salvamento de voto

MIGUEL GONZÁLEZ RODRÍGUEZ
Conjuez

JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA
Conjuez
Con salvamento de voto

JAIME BETANCUR CUARTAS
Conjuez

SALVAMENTOS DE VOTO

REPARTO DE LA ACCION DE TUTELA - Nulidad del Decreto 1382 de 2000 por ser materia competencia del congreso a través de ley estatutaria /

ADMINISTRACION DE JUSTICIA - Se regula por ley estatutaria no pudiendo el Presidente legislar en esta materia / DECRETO 1382 DE 2000 - Debió decretarse la nulidad total de su articulado por violación a los artículos 86 y 150 literal b de la C.P. por falta absoluta de competencia

La materia contenida en esta decisión administrativa es privativa por expreso mandato constitucional del Congreso de la República a través de normas del mismo rango y categoría de las propias del Estatuto de la Administración de Justicia, conforme lo preceptuado por el artículo 152 literal b de la Constitución Política. En su conjunto de las demandas acumuladas, deduzco el señalamiento y justificación de la nulidad total del decreto a partir de un tema preciso y fundamental para el Estado de Derecho, como es el del privilegio legislativo para la determinación de las competencias de los jueces de la República, el cual considero vulnerado con la expedición del decreto demandado, en cuanto que de lo que realmente se ocupa este acto administrativo, es de competencias judiciales. De aquí mi separación de la sentencia que negó la nulidad total de este acto administrativo en cuanto expone argumentos simplemente formales para negar la nulidad de la totalidad de un decreto en donde el Presidente de la República arbitrariamente legisló en temas propios del estatuto de la administración de Justicia. Para el caso, la forma ha dominado sobre el contenido real e inobjetable del decreto 1382 de 2000, impidiendo la nulidad de la totalidad de su articulado por excesos no solo frente a la Constitución Política artículos 86 y 152 literal b, sino también al contenido material del decreto 2591 de 1991. El Presidente de la República carecía en lo absoluto de competencia para expedir este tipo de reglamentación.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

SALVAMENTO DE VOTO: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA

Consejero ponente: CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

Radicación número: 11001-03-24-000-2000-6114-01 (Expedientes acumulados números 6414, 6424, 6447, 6452, 6453, 6522, 6523, 6693, 6714, 7057)

Actor: FRANKY URREGO ORTIZ Y OTROS

Con el debido respeto, me aparto nuevamente de la decisión mayoritaria de la Sala dentro del proceso de la referencia a través de la cual resolvió declarar tan sólo la nulidad parcial del Decreto 1382 de 2000, siendo evidente que el Gobierno Nacional con su expedición desbordó el ordenamiento jurídico colombiano, asumiendo funciones propias del poder legislativo del Estado, debiendo en consecuencia la honorable corporación, haberse pronunciado declarando la

nulidad total de este acto administrativo reglamentario, tal y como lo paso a exponer:

1.- Una simple aproximación al decreto 1382 de 2000, expedido por el Presidente de la República, permite deducir sin mayor apremio interpretativo que el Gobierno Nacional a través de este acto reglamentario modificó de manera evidente y sustancial las competencias establecidas en el decreto 2591 de 1991, relativas al conocimiento por parte de las autoridades judiciales de los procesos de tutela impetrados con fundamento del artículo 86 de la Constitución Política. Razón esta suficiente y elemental para disentir de la providencia que nos ocupa en todo aquello que no implicó pronunciamiento de nulidad del decreto en cuestión, en la medida, en que, la materia contenida en esta decisión administrativa es privativa por expreso mandato constitucional del Congreso de la República a través de normas del mismo rango y categoría de las propias del Estatuto de la Administración de Justicia, conforme lo preceptuado por el artículo 152 literal b de la Constitución Política.

2.- Para el caso concreto, estudiadas las demandas acumuladas, esto es, las de los ciudadanos PEDRO PABLO CAMARGO, RAUL RAMIREZ MUÑOZ, JAIME ENRIQUE LOZANO, FRANCISCO JOSE CACERES DAZA y FRANKY URREGO ORTIZ, observo que en todas ellas, se incorporan elementos jurídicos suficientes para entrar a estudiar la nulidad de la totalidad del decreto reglamentario demandado, sobre la base de haber excedido los límites materiales del decreto 2591 de 1991, por el cual se reglamentó la Acción de Tutela, desconociendo en consecuencia claros preceptos de orden superior de carácter constitucional y legal, a través del sutil argumento de estar reglamentado el reparto de las acciones de tutela “con el fin de racionalizar y desconcentrar el conocimiento de las mismas”.

3.- En su conjunto de las demandas acumuladas, deduzco el señalamiento y justificación de la nulidad total del decreto a partir de un tema preciso y fundamental para el Estado de Derecho, como es el del privilegio legislativo para la determinación de las competencias de los jueces de la República, el cual considero vulnerado con la expedición del decreto demandado, en cuanto que de lo que realmente se ocupa este acto administrativo, es de competencias judiciales. Este argumento por lo tanto debió constituirse en la columna central para el estudio de la nulidad total del decreto, en la medida en que a simple vista y sin mayores elaboraciones jurídicas, constituye una premisa cierta fundada en el texto de la Constitución Política, que al confrontarla con las disposiciones demandadas, nos muestran como resultado que en la realidad de las cosas, lo que el decreto en cuestión contiene es un profundo cambio de competencias judiciales para efecto del conocimiento y trámite de las acciones de tutela y no simples normas sobre reparto de procesos o disposiciones adjetivas para la cumplida ejecución del decreto 2591 de 1991.

La lectura sistemática y finalística del decreto reglamentario permite, sin mayores dudas jurídicas, identificar la realidad material del mismo, que no se limita sencillamente a reglamentar y dar instrumentos a los jueces para el trámite de las acciones de tutela, sino que toca con el ámbito de las reglas para distribuir el conocimiento de estos asuntos, o sea, sustancialmente de competencias, así se refiere en su articulado insistentemente a “reparto” de procesos. De aquí mi separación de la sentencia que negó la nulidad total de este acto administrativo en

cuanto expone argumentos simplemente formales para negar la nulidad de la totalidad de un decreto en donde el Presidente de la República arbitrariamente legisló en temas propios del estatuto de la administración de Justicia.

4.- Para el caso, la forma ha dominado sobre el contenido real e inobjetable del decreto 1382 de 2000, impidiendo la nulidad de la totalidad de su articulado por excesos no solo frente a la Constitución Política artículos 86 y 152 literal b, sino también al contenido material del decreto 2591 de 1991. El Presidente de la República carecía en lo absoluto de competencia para expedir este tipo de reglamentación.

Bogotá, D.C., Julio 30 de 2002

JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA

Conjuez

REPARTO DE LA ACCION DE TUTELA - Inconstitucionalidad e ilegalidad del Decreto 1382 de 2000 / JUECES - Son todos los de la república de las diversas jurisdicciones / DERECHOS Y DEBERES FUNDAMENTALES - Regulación únicamente por ley estatutaria / RAMA JUDICIAL - Las competencias de sus órganos no pueden señalarse por decreto reglamentario

Considero que en dichas demandas aparece clara o manifiesta la violación de preceptos superiores de derecho, como son los artículos 86 de la Constitución Política, 32 y 37 del Decreto Ley 2591 de 1991 por parte del mencionado Decreto Reglamentario, que justificaban su retiro del mundo jurídico, transgresión que puntualizo y resalto así: Al emplear la expresión "ante los jueces" y "en todo momento y lugar" está indicando, sin lugar a hesitación, que son todos los de la República (civiles, penales, promiscuos, del circuito, tribunales, cortes, consejos seccionales y superior de la judicatura) y de las diversas jurisdicciones y en cualesquiera lugar del territorio de la República. Es, al mismo tiempo, signo inequívoco del acercamiento del ideal de justicia a los asociados, como de cabal realización de la desconcentración de funciones por parte del Estado. Para resaltar la importancia de la acción de tutela el artículo 152, literal a, de la Carta sometió su regulación a una ley estatutaria. Para que dicha acción operara y protegiera en forma inmediata los derechos fundamentales la Asamblea Nacional Constituyente facultó al Gobierno Nacional para que por medio de un decreto ley la reglamentara inicialmente (artículos transitorios 5, literal b, y 10), como en efecto lo hizo a través del Decreto Ley 2591 de 1991. Es decir, que éste, al igual que el artículo 86 de la Constitución, son las normas que consagran y reglamentan dicha acción. Debo resaltar, por último, que resulta extraño a nuestro

ordenamiento jurídico que las competencias de los órganos de la Rama Judicial se señalen por decreto reglamentario, cuando la misma Constitución por regla general las defiere a la ley (artículos 235 a 237, 246, 247, 250 y 256) y muy excepcionalmente las consagra ella expresamente respecto de los órganos límites de las diversas jurisdicciones. Además, no puede perderse de vista de que doctrinalmente se considera que las competencias de las autoridades estatales son de regulación legal.

REPARTO DE LA ACCION DE TUTELA - Competencia a prevención / DECRETO 1382 DE 2000 - Violación del artículo 37 del D.L. 2591 de 1991 / JUECES - Exclusión al fijar competencias según la autoridad pública contra quien va dirigida

Al confrontar directamente el artículo 37 del Decreto Ley 2591 de 1991 con el artículo 1º numeral 1 del Decreto 1382 de 2000, se establece prima facie, de manera clara y sin esfuerzo mental alguno su abierta discordancia. En efecto, mientras en el artículo 37 del Decreto Ley 2591 de 1991 se establece que son competentes para conocer de la acción de tutela, a prevención, los jueces o tribunales –o sea, todos- que tengan jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza, en el artículo 1º numeral 1 del Decreto 1382 demandado se fija la competencia teniendo en cuenta la autoridad pública contra quien va dirigida la acción o que expidió el acto que motivó la presentación de dicha acción. Así: si es una autoridad pública del orden nacional sólo son competentes en primera instancia los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, Administrativos y los Consejos Seccionales de la Judicatura, es decir, se restringe o circunscribe a éstos y por lógica consecuencia se excluye a los Jueces de Circuito y a los Jueces Municipales; si es una autoridad del sector descentralizado del orden nacional o una autoridad pública del orden departamental sólo conocen en primera instancia los Jueces de Circuito y se excluyen a los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, Administrativos, Consejos Seccionales de la Judicatura y Jueces Municipales; si es una autoridad pública del orden distrital o municipal sólo conocen en primera instancia los Jueces Municipales y se excluyen a los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, Administrativos, Consejos Seccionales de la Judicatura y Jueces del Circuito; y si va dirigida contra la aplicación de un acto administrativo general expedido por una autoridad pública nacional y se invoca la tutela como mecanismo transitorio sólo conoce en primera instancia el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca y excluye a los demás órganos judiciales antes mencionados. El numeral 1 del mencionado artículo 1º viene a ser así, so pretexto de regular la forma de reparto y de racionalizar y desconcentrar el conocimiento de las acciones de tutela, restrictivo o limitativo y modificatorio del mencionado Decreto Ley. Es decir, desbordó o excedió éste, razón de suyo suficiente para que procediera la nulidad de dicho numeral, en su totalidad, y no se circunscribiera dicha declaratoria al inciso 4º del numeral 1 del artículo 1º, como se hace en la providencia objeto de este salvamento.

REPARTO DE LA ACCION DE TUTELA - Nulidad del Decreto 1382 de 2000 por contemplar reglas de competencia no previstas en el D.L. 2591 de 1991 que reglamenta / REGLAS DE COMPETENCIA EN LA ACCION DE TUTELA - Nulidad del Decreto 1382 de 2000 al restringir sin competencia normas previstas en el decreto que reglamenta

Le asiste razón a este último demandante en cuanto estima que el numeral 2 del artículo 1º, al igual que los artículos 2º a 6º del Decreto demandado, están modificando y adicionando los artículos 32 y 37 del Decreto Ley 2591 de 1991, por cuanto contemplan reglas de competencias no previstas en éstos, como son las referentes a las solicitudes de tutelas promovidas contra un funcionario o corporación judicial o la Fiscalía General de la Nación, que los reglamentos de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y del Consejo Superior de la Judicatura señalen la competencia en primera y segunda instancia cuando son accionados, forma de reparto de las tutelas con identidad de objeto y decisión de éstas en una misma sentencia, así como la sujeción de las tutelas con identidad de objeto a lo ya resuelto en otra por el mismo juez o por otra autoridad judicial. Estas modificaciones y adiciones justifican, a mi juicio, la procedencia de la declaratoria de nulidad respecto del numeral 2º del artículo 1º y de los artículos 2º a 6º del acto administrativo demandado, lo cual no se hizo en la providencia que motiva este salvamento. Considero, en conclusión, que ha debido declararse la declaratoria de nulidad del Decreto Reglamentario 1382 de 12 de julio de 2000, en su totalidad, por cuanto el Gobierno Nacional, so pretexto de utilizar la potestad reglamentaria para regular la forma de reparto y racionalizar y desconcentrar el conocimiento de las acciones de tutela, estableció en él nuevas reglas de competencia no previstas en el Decreto Ley 2591 de 1991. Es decir, contradujo abiertamente la norma legal que dice reglamentar, la cual, valga expresar, se caracteriza por su amplitud protectora y no por su carácter restrictivo.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

SALVAMENTO DE VOTO: ERNESTO RAFAEL ARIZA MUÑOZ

Consejero ponente: CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

Radicación número: 11001-03-24-000-2000-6114-01 (Expedientes acumulados números 6414, 6424, 6447, 6452, 6453, 6522, 6523, 6693, 6714, 7057)

Actor: FRANKY URREGO ORTIZ y Otros.

Con el respeto debido por la opinión mayoritaria de la Sala, me he separado de la providencia anterior, por las siguientes razones:

1.- En las demandas acumuladas, y particularmente en dos de ellas: las promovidas por Franky Urrego Ortiz y Pedro Pablo Camargo, existen suficientes fundamentos de derecho para que se hubiera decretado, en su totalidad, la nulidad del Decreto Reglamentario 1382 de 12 de julio de 2000 "Por el cual se

establecen reglas para el reparto de la acción de tutela", expedido por el Gobierno Nacional, y no circunscribirse al numeral 1 del artículo 1º y al inciso 2º del artículo 3º del mismo, como se hizo en la sentencia materia de salvamento.

Considero que en dichas demandas aparece clara o manifiesta la violación de preceptos superiores de derecho, como son los artículos 86 de la Constitución Política, 32 y 37 del Decreto Ley 2591 de 1991 por parte del mencionado Decreto Reglamentario, que justificaban su retiro del mundo jurídico, transgresión que puntualizo y resalto así:

1. Como bien lo ha señalado la Honorable Corte Constitucional, la Constitución Política de 1991 se singulariza por su carácter programático, lo cual implica que los preceptos que ella contiene han de ser entendidos y analizados de manera sistemática, como parte de un conjunto que se dirige a un objetivo específico, la realización de un paradigma, que no es otro que el Estado Social de Derecho, Estado que se caracteriza por perseguir unos fines esenciales, entre los cuales está el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, fines que tienen como propósito último el desarrollo integral de cada uno de los asociados, con miras a lograr su bienestar general (Sentencia C-534/96 de 16 de octubre de 1996, Magistrado ponente doctor Fabio Moron Díaz).

En orden a la realización de ese fin esencial la Constitución en su Título II no se limitó a una mera consagración de derechos (fundamentales, sociales, económicos y culturales, colectivos y del ambiente) sino que en el Capítulo 4 de dicho Título lo dedicó a consagrar acciones tendientes a garantizar la protección y efectiva aplicación de los derechos en ella previstos. Es decir, que dicha Constitución concibe los derechos, a diferencia de la de 1886, no como una mera fórmula retórica sino con un contenido real, en orden a que sean ejercidos o se hagan efectivos para los asociados.

Con esa perspectiva o dimensión social y política es como puede y debe entenderse la consagración que se hace en el artículo 86 del mencionado Capítulo 4 de la acción de tutela.

De manera que cuando el mencionado precepto establece que "Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar,

mediante un procedimiento preferente y sumario,..... la protección inmediata de sus derechos constitucionales o fundamentales", contiene un mensaje claro para los asociados. Al emplear la expresión "ante los jueces" y "en todo momento y lugar" está indicando, sin lugar a hesitación, que son todos los de la República (civiles, penales, promiscuos, del circuito, tribunales, cortes, consejos seccionales y superior de la judicatura) y de las diversas jurisdicciones y en cualesquiera lugar del territorio de la República. Es, al mismo tiempo, signo inequívoco del acercamiento del ideal de justicia a los asociados, como de cabal realización de la desconcentración de funciones por parte del Estado.

2. Para resaltar la importancia de la acción de tutela el artículo 152, literal a, de la Carta sometió su regulación a una ley estatutaria. Para que dicha acción operara y protegiera en forma inmediata los derechos fundamentales la Asamblea Nacional Constituyente facultó al Gobierno Nacional para que por medio de un decreto ley la reglamentara inicialmente (artículos transitorios 5, literal b, y 10), como en efecto lo hizo a través del Decreto Ley 2591 de 1991. Es decir, que éste, al igual que el artículo 86 de la Constitución, son las normas que consagran y reglamentan dicha acción.

Los postulados constitucionales antes enunciados fueron desconocidos abiertamente por el Decreto Reglamentario 1382 de 2000, conforme se puntualizan en las demandas acumuladas.

En efecto, en la demanda promovida por Franky Urrego Ortiz, se dice:

"...Se cambia la competencia a prevención por una competencia privativa.

Mientras el artículo 37 inciso primero del Decreto 2591 de 1991 señala que:

Artículo 37.- PRIMERA INSTANCIA. 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." (Resaltado fuera de texto).

El Decreto Reglamentario 1382 de 2000 en su artículo 1º numeral 1 creó unas reglas de competencia privativa determinando qué juez es el competente

teniendo en cuenta el demandado o el acto enjuiciado, así se señala por ejemplo en el inciso cuarto del numeral 1 del citado artículo:

“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”.

Nótase que se cambia de una competencia a prevención en que tiene competencia el primer funcionario que entre varios, avoque primero el conocimiento de la tutela, por una competencia privativa que en este caso es solamente del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca.

Así puede afirmarse para cada una de las reglas contentivas en el decreto reglamentario acusado, ya que fijó competencia privativa en ciertos casos para los Tribunales, en otros para los Jueces del Circuito y en otros para los jueces municipales, lo cual NO establece el precepto legal, que estableció una competencia a prevención, entre todos los jueces que integran la jurisdicción constitucional (art. 43 inc. 2º Ley 270), sin importar si era un Tribunal, o un juzgado municipal o del circuito.....”.

Al confrontar directamente el artículo 37 del Decreto Ley 2591 de 1991 con el artículo 1º numeral 1 del Decreto 1382 de 2000, se establece prima facie, de manera clara y sin esfuerzo mental alguno su abierta discordancia, conforme lo resalta el mencionado demandante.

En efecto, mientras en el artículo 37 del Decreto Ley 2591 de 1991 se establece que son competentes para conocer de la acción de tutela, a prevención, los jueces o tribunales –o sea, todos- que tengan jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza, en el artículo 1º numeral 1 del Decreto 1382 demandado se fija la competencia teniendo en cuenta la autoridad pública contra quien va dirigida la acción o que expidió el acto que motivó la presentación de dicha acción. Así: si es una autoridad pública del orden nacional sólo son competentes en primera instancia los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, Administrativos y los Consejos Seccionales de la Judicatura, es decir, se restringe o circunscribe a

éstos y por lógica consecuencia se excluye a los Jueces de Circuito y a los Jueces Municipales; si es una autoridad del sector descentralizado del orden nacional o una autoridad pública del orden departamental sólo conocen en primera instancia los Jueces de Circuito y se excluyen a los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, Administrativos, Consejos Seccionales de la Judicatura y Jueces Municipales; si es una autoridad pública del orden distrital o municipal sólo conocen en primera instancia los Jueces Municipales y se excluyen a los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, Administrativos, Consejos Seccionales de la Judicatura y Jueces del Circuito; y si va dirigida contra la aplicación de un acto administrativo general expedido por una autoridad pública nacional y se invoca la tutela como mecanismo transitorio sólo conoce en primera instancia el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca y excluye a los demás órganos judiciales antes mencionados.

La explicación precedente pone en evidencia que el artículo 1º numeral 1 del Decreto 1382 de 2000 desconoció en forma clara y ostensible el artículo 37 del Decreto Ley 2591 de 1991 que pretende reglamentar, pues éste recogiendo la letra y espíritu del artículo 86 de la Constitución Política, de que la acción de tutela se puede ejercer en todo momento y lugar, consagra que todos los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o amenaza pueden conocer, a prevención, de dicha acción. El numeral 1 del mencionado artículo 1º viene a ser así, so pretexto de regular la forma de reparto y de racionalizar y desconcentrar el conocimiento de las acciones de tutela, restrictivo o limitativo y modificatorio del mencionado Decreto Ley. Es decir, desbordó o excedió éste, razón de suyo suficiente para que procediera la nulidad de dicho numeral, en su totalidad, y no se circunscribiera dicha declaratoria al inciso 4º del numeral 1 del artículo 1º, como se hace en la providencia objeto de este salvamento.

3. En la demanda incoada por Pedro Pablo Camargo, se dice:

“...Tal como se observa, en el Art. 1º del Decreto No. 1382 de 2000 se establecen reglas de competencia, con el pretexto de reglamentar el reparto, y se cambia la competencia de la tutela: “en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza que motivaren la presentación de la solicitud”, y se establece: “o donde se produjeren sus efectos”. Esto implica una modificación de fondo a la única regla de competencia de primera instancia de los jueces o tribunales “con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza que

motivaren la presentación de la solicitud” para “conocer de la acción de tutela, a prevención” establecida por el Art. 37 del Decreto – ley No. 2591 de 1991.....

.....el Art. 1º del Decreto 1382 de 2000 al disponer que “las acciones de tutela que se interpongan contra cualquier autoridad pública del orden nacional..... serán repartidas para su conocimiento, en primera instancia, a los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, Administrativos y Consejos Seccionales de la Judicatura”, viola la competencia general atribuida a todos los jueces de la República para conocer de la acción de tutela, en ostensible violación del Art. 86 de la Constitución Política.....

....el numeral 2 del Art. 1º del Decreto 1382 de 2000...
.....modifica el Art. 32 del Decreto – ley 2591 de 1991....
..... el Art.2º del Decreto 1382 de 2000 está viciado de inconstitucionalidad, igualmente, por los motivos expuestos en los considerandos anteriores. La figura de “identidad de objeto” ahí contenida implica una reforma o adición del Decreto – ley 2591 de 1991.....

....el Art. 3º del Decreto 1382 de 2000, al establecer un trámite especial para “una o más acciones de tutela con identidad de objeto respecto de una acción ya fallada con identidad de objeto”, modifica o adiciona, igualmente, el Decreto – ley 2591 de 1991.....

....el Art. 4º del Decreto 1382 de 2000..... está regulando una materia propia de ley estatutaria por tratarse de la administración de justicia.....

.....se está reformando el Art. 32 del Decreto – ley 2591 de 1991.....

..... el Art. 5º transitorio del Decreto 1382 de 2000debe ser igualmente suspendido por los motivos expuestos en las impugnaciones de inconstitucionalidad hechas en las nueve consideraciones anteriores.....

.... el Art. 6º del Decreto 1382 de 2000.....

....., es evidente que no puede constitucionalmente modificar Decreto – ley No. 2591 de 1991

.....en suma, el Decreto 1382 de 2000, con el pretexto de reglamentar el reparto de las acciones de tutela ante los jueces y tribunales de la república, establece reglas de competencia, que reforman los Arts. 32 y 37 del Decreto Ley 2591 de 1991, y también la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, con quebranto de los Arts. 150, numeral 1º, 152 y 153 de la Constitución política. Se ha desnaturalizado totalmente la ley reglamentaria del Art. 86 de la Constitución Política”.

Además de las consideraciones expuestas anteriormente frente a las censuras que formuló el demandante Franky Urrego Ortiz , que son también válidas frente a la demanda de Pedro Pablo Camargo antes transcrita, cabe observar, a mi juicio, que le asiste razón a este último demandante en cuanto estima que el numeral 2 del artículo 1º, al igual que los artículos 2º a 6º del Decreto demandado, están

modificando y adicionando los artículos 32 y 37 del Decreto Ley 2591 de 1991, por cuanto contemplan reglas de competencias no previstas en éstos, como son las referentes a las solicitudes de tutelas promovidas contra un funcionario o corporación judicial o la Fiscalía General de la Nación, que los reglamentos de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y del Consejo Superior de la Judicatura señalen la competencia en primera y segunda instancia cuando son accionados, forma de reparto de las tutelas con identidad de objeto y decisión de éstas en una misma sentencia, así como la sujeción de las tutelas con identidad de objeto a lo ya resuelto en otra por el mismo juez o por otra autoridad judicial.

Estas modificaciones y adiciones justifican, a mi juicio, la procedencia de la declaratoria de nulidad respecto del numeral 2º del artículo 1º y de los artículos 2º a 6º del acto administrativo demandado, lo cual no se hizo en la providencia que motiva este salvamento.

Considero, en conclusión, que ha debido declararse la declaratoria de nulidad del Decreto Reglamentario 1382 de 12 de julio de 2000, en su totalidad, por cuanto el Gobierno Nacional, so pretexto de utilizar la potestad reglamentaria para regular la forma de reparto y racionalizar y desconcentrar el conocimiento de las acciones de tutela, estableció en él nuevas reglas de competencia no previstas en el Decreto Ley 2591 de 1991. Es decir, contradijo abiertamente la norma legal que dice reglamentar, la cual, valga expresar, se caracteriza por su amplitud protectora y no por su carácter restrictivo.

Analizado dicho decreto desde la perspectiva del preámbulo de la Constitución, antes que asegurar o garantizar el ideal de justicia que postula éste, la aleja o distancia de los asociados respecto de la acción de tutela y constituye un evidente retroceso frente al Decreto Ley 2591 de 1991 que pretende reglamentar.

4. Debo resaltar, por último, que resulta extraño a nuestro ordenamiento jurídico que las competencias de los órganos de la Rama Judicial se señalen por decreto reglamentario, cuando la misma Constitución por regla general las defiere a la ley (artículos 235 a 237, 246, 247, 250 y 256) y muy excepcionalmente las consagra ella expresamente respecto de los órganos límites de las diversas jurisdicciones. Además, no puede perderse de vista de que doctrinalmente se considera que las competencias de las autoridades estatales son de regulación legal.

Fecha ut supra,

ERNESTO RAFAEL ARIZA MUÑOZ

Conjuez