

ACCION DE TUTELA - Conflicto negativo de competencias / CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIAS - Suscitado entre el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Tribunal Administrativo de Caldas con ocasión del factor territorial / CONFLICTO DE COMPETENCIA DE TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS - Para determinar quien debe conocer la acción de tutela / TRIBUNAL COMPETENTE PARA CONOCER LA ACCION DE TUTELA - El criterio definitivo que determina la competencia cuando esta concurre en varios jueces, obedece a la elección que hace el actor / ACCION DE TUTELA - Solicitud de amparo de los derechos fundamentales al acceso a la carrera judicial, a la igualdad, al trabajo y al debido proceso

El conflicto que se suscita por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca surge con ocasión del factor territorial para conocer de la presente acción de tutela, por cuanto, este afirma que el juez competente en este caso es aquel que tiene jurisdicción en el lugar en el que ocurre la violación o amenaza que motiva la solicitud, y que, teniendo en cuenta que la accionante reside en la ciudad de Manizales, le corresponde asumir esta causa al Tribunal con dicha jurisdicción. Por su parte, su homólogo en Caldas sostiene que, existiendo dos jueces competentes para conocer del asunto, esto es: i) el del lugar donde ocurre la vulneración o amenaza que origina la acción, que en su criterio es la ciudad de Bogotá, donde tienen sede las autoridades del orden nacional demandadas y, ii) el del lugar donde se producen los efectos de esa vulneración, que para este caso corresponde a Manizales, domicilio de la actora, la competencia está dada a aquel al que la accionante escogió en primer lugar, en razón del término a prevención que dispone la norma de competencia. Según el Tribunal Administrativo de Caldas, la remisión que por competencia efectuó la corporación con jurisdicción en Cundinamarca, desconoce la decisión de la demandante de escoger potestativamente y conforme a la ley, el juez para resolver su solicitud de amparo. Pues bien, la Sala advierte que le asiste razón a esta última autoridad judicial, en tanto que es cierto que la facultad de fallar la causa propuesta por la señora Gloria Luz Ramos López se determina por el juez que en primer término la accionante haya optado para presentar la acción de tutela. ... De manera que, es el demandante quien finalmente zanja la discusión, pues el criterio definitivo que determina la competencia cuando esta concurre en varios jueces, obedece a la elección que hace el actor cuando presenta la solicitud de amparo ante quien considera debe resolver su petición, que, para efectos del caso, correspondió al Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Así las cosas, la Sala ordenará la remisión del expediente a la precitada corporación judicial. ... para que, con fundamento en la competencia a prevención, avoque de manera inmediata el conocimiento, y adopte la decisión de fondo a que haya lugar.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 86 / CODIGO GENERAL DEL PROCESO - ARTICULO 139 / DECRETO 2591 DE 1991 - ARTICULO 37 / DECRETO 1069 DE 2015 / DECRETO 1382 DE 2000 - ARTICULO 1

NOTA DE RELATORIA: Al respecto de conflicto de competencia por el reparto de la acción de tutela, ver, Corte Constitucional, auto 079 de 2012

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION QUINTA

Consejero ponente: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

Bogotá, D.C., mayo doce (12) de dos mil dieciséis (2016)

Radicación número: 25000-23-42-000-2016-01656-01(AC)

Actor: GLORIA LUZ RAMOS LOPEZ

Demandado: CORTE SUPREMA DE JUSTICIA Y OTROS

Procede la Sala a resolver el conflicto de competencia negativo suscitado entre el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Tribunal Administrativo de Caldas, con el fin de determinar la autoridad judicial que deberá conocer de la acción de tutela de la referencia.

I. Antecedentes

Mediante escrito radicado el primero (1) de abril de dos mil dieciséis (2016) en la secretaría general del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la señora Gloria Luz Ramos López, actuando en nombre propio, instauró acción de tutela contra la Corte Suprema de Justicia y la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, con el fin de obtener el amparo de sus derechos fundamentales *“al acceso a la carrera judicial, a la igualdad de trato y oportunidades, al trabajo, al debido proceso y a tener un proyecto de vida.”*

Lo anterior en consideración a que las autoridades demandadas se han negado a proveer la vacante definitiva del cargo de magistrado de la Sala Única del Tribunal Superior del Distrito de San Andrés, pues, pese a que existe una lista de elegibles vigente y ella se encuentra en turno en dicha lista, procedieron a nombrar en provisionalidad al Dr. Fabio Máximo Mena Gil.

El proceso correspondió por reparto a la Subsección “D” de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con ponencia del Dr. Cerveleón Padilla Linares, quien mediante auto del cuatro (4) de abril de dos mil dieciséis (2016), consideró que, conforme a lo dispuesto en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 y el artículo 1° del Decreto 1382 de 2000, la acción de tutela de la referencia le corresponde conocerla al Tribunal Administrativo de Caldas, por ser la ciudad de Manizales el lugar de residencia de la demandante y en consecuencia en donde se estarían produciendo los efectos de las actuaciones u omisiones que la actora predica de las demandadas.

En consecuencia, la demanda de tutela se remitió a la oficina de reparto del Tribunal Administrativo de Caldas, para lo de su competencia.

Mediante auto del trece (13) de abril de dos mil dieciséis (2016), la referida Corporación, con ponencia del Dr. Augusto Ramón Chávez Marín, consideró que, contrario a lo expuesto por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el presente asunto debía conocerlo el juez a quien se le haya repartido en primer lugar; esto por cuanto, de acuerdo con la jurisprudencia y normativa constitucional, la competencia para estudiar las acciones de tutela es “a prevención”, es decir que, habiendo más de un funcionario judicial facultado para pronunciarse sobre el amparo deprecado, deberá asumir el asunto aquel que el actor le haya presentado y dirigido la demanda en primer término.

Corolario de lo anterior, el Tribunal Administrativo de Caldas ordenó devolver el expediente de la referencia al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Corporación que mediante auto del diecinueve (19) de abril de dos mil dieciséis (2016) resolvió declarar su falta de competencia para conocer del proceso de la referencia; en consecuencia ordenó remitir el expediente al Consejo de Estado para dirimir el conflicto suscitado.

II. Consideraciones

1. Competencia.

La Sala es competente para resolver el conflicto negativo de competencia surgido entre el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Tribunal Administrativo de Caldas, de conformidad con el artículo 139 del Código General del Proceso.

2. Normatividad que determina la competencia en materia de tutela.

Según se tiene, el Decreto 2591 de 1991 “*por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política*”, establece en el artículo 37, en materia de competencia, lo siguiente:

ARTICULO 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.

Como se lee, son competentes para conocer de asuntos de tutela, a prevención, los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriera la violación o amenaza objeto del amparo.

La jurisdicción constitucional, tal y como lo dispone el artículo 86 superior, se integra por todos los jueces de la República, de manera que, en principio,

cualquier autoridad judicial debe atender la solicitud de amparo de tutela que le sea formulada.

Diferente es que, para efectos de una ordenada jurisdicción, el Decreto 1069 de 2015, artículo 2.2.3.1.2.1 y siguientes, establezca las reglas de reparto de las acciones de tutela, atendiendo a factores territoriales y subjetivos u orgánicos, dependiendo de la autoridad que se demande.

Por esta razón, cuando surge un conflicto de competencia negativo en materia de tutela, la Corte Constitucional precisó las siguientes reglas para la resolución del mismo:

“(i) Un error en la aplicación o interpretación de las reglas de competencia contenidas en el artículo 37 del decreto 2591 de 1991 puede llevar al juez de tutela a declararse incompetente (factor territorial y acciones de tutela que se dirijan contra los medios de comunicación). La autoridad judicial debe, en estos casos, declararse incompetente y remitir el expediente al juez que considere competente con la mayor celeridad posible.

(ii) Una equivocación en la aplicación o interpretación de las reglas de reparto contenidas en el Decreto 1382 de 2000 no autorizan al juez de tutela a declararse incompetente y, mucho menos, a declarar la nulidad de lo actuado por falta de competencia. El juez de tutela debe, en estos casos, tramitar la acción o decidir la impugnación, según el caso.

(iii) Los únicos conflictos de competencia que existen en materia de tutela son aquéllos que se presentan por la aplicación o interpretación del factor de competencia territorial del artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 (factor territorial y acciones de tutela que se dirijan contra los medios de comunicación).

(iv) Ninguna discusión por la aplicación o interpretación del Decreto 1382 de 2000 genera conflicto de competencia, ni siquiera aparente. Por tanto, en el caso de que dos autoridades judiciales promuevan un conflicto de competencia por este motivo, el expediente será remitido a aquella a quien se repartió en primer lugar con el fin de que la acción de tutela sea decidida inmediatamente, sin que medien consideraciones adicionales relativas a las normas de reparto”¹. (Se resalta)

Como se advierte por el máximo órgano constitucional, los únicos conflictos de competencia que pueden suscitarse en materia de tutela, son aquellos que se presentan frente a la interpretación del factor territorial; entiéndase este último como la determinación de la competencia por el lugar en que ocurre la violación de los derechos fundamentales, o también, donde se producen los efectos de la acción u omisión que genera la afectación o amenaza a las garantías fundamentales del accionante.

¹ Corte Constitucional. Auto 124 de 2009. Auto 079 de 2012.

Ahora, el alcance del término “a prevención” que dispone en artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, ha sido precisado por la Corte Constitucional, en los siguientes términos:

“[E]l alcance de la expresión competencia “a prevención”, en los términos de las disposiciones precedentemente citadas (artículo 37 del decreto 2591 de 1991 y artículo 1 del decreto 1382 de 2000), debe entenderse circunscrito a la posibilidad con que cuenta el demandante de presentar su solicitud de tutela (i) ante el juez con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o amenaza que la motivare o, a su elección, (ii) ante el juez con jurisdicción en el lugar donde se produjeren sus efectos. Solicitud de amparo que se repartirá a través de la oficina judicial respectiva encargada de efectuar la distribución y asignación de estos casos, en los lugares donde exista.”²

Quiere decir lo anterior que, cualquiera de los jueces de la República podrá conocer de la acción de tutela que le sea formulada, bajo el factor territorial antes anotado, y que, quien cuenta con la posibilidad de elegir ante quién formula la solicitud de amparo -habiendo más de una autoridad judicial para conocer del asunto- es el demandante.

3. Caso concreto

En consideración a la competencia de esta Sala para dirimir el conflicto propuesto y en atención a las reglas de competencia en materia de tutela antes descritas, procede esta Sección a resolver, previas las siguientes consideraciones.

El conflicto que se suscita por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca surge con ocasión del factor territorial para conocer de la presente acción de tutela, por cuanto, este afirma que el juez competente en este caso es aquel que tiene jurisdicción en el lugar en el que ocurre la violación o amenaza que motiva la solicitud, y que, teniendo en cuenta que la accionante reside en la ciudad de Manizales, le corresponde asumir esta causa al Tribunal con dicha jurisdicción.

Por su parte, su homólogo en Caldas sostiene que, existiendo dos jueces competentes para conocer del asunto, esto es: i) el del lugar donde ocurre la vulneración o amenaza que origina la acción, que en su criterio es la ciudad de Bogotá, donde tienen sede las autoridades del orden nacional demandadas y, ii) el del lugar donde se producen los efectos de esa vulneración, que para este caso corresponde a Manizales, domicilio de la actora, la competencia está dada a aquel al que la accionante escogió en primer lugar, en razón del término “a prevención” que dispone la norma de competencia.

Según el Tribunal Administrativo de Caldas, la remisión que por competencia efectuó la corporación con jurisdicción en Cundinamarca, desconoce la decisión

² Corte Constitucional, auto 079 de 2012.

de la demandante de escoger potestativamente y conforme a la ley, el juez para resolver su solicitud de amparo.

Pues bien, la Sala advierte que le asiste razón a esta última autoridad judicial, en tanto que es cierto que la facultad de fallar la causa propuesta por la señora Gloria Luz Ramos López se determina por el juez que en primer término la accionante haya optado para presentar la acción de tutela.

Como viene de explicarse líneas atrás, el factor territorial de competencia puede entenderse por el lugar en donde se presenta la vulneración de los derechos fundamentales, que según la Corte Constitucional³, corresponde al domicilio del actor, o bien, por el sitio en el cual se producen los efectos de la vulneración alegada, que válidamente puede atender a la jurisdicción de la que hacen parte las autoridades demandadas, esto por cuanto, según lo afirma la accionante, es la actuación de nombrar en provisionalidad una vacante definitiva para el cargo de magistrado en la Sala Única del Tribunal Superior de San Andrés y la omisión en efectuar dicho nombramiento de la lista de elegibles, lo que presuntamente genera la vulneración de sus derechos.

En el caso que nos ocupa, las entidades accionadas, esto es, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo Superior de la Judicatura, tienen sede en la ciudad de Bogotá; adicionalmente, de la situación fáctica descrita la presunta vulneración o amenaza pueden tener lugar en esta ciudad.

Ante la competencia –territorial- concurrente de los jueces para conocer de una acción de tutela, el máximo órgano constitucional ha precisado:

*“Esta Corporación ha definido en relación con los presupuestos para determinar la competencia territorial en materia de tutela, que a) entre sus posibilidades están: el juez o tribunal con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza de los derechos invocados, o el juez o tribunal con jurisdicción en el lugar donde se produjeren los efectos de la vulneración o amenaza de los derechos constitucionales fundamentales invocados”; b) no necesariamente el lugar donde tenga su sede el ente que viola de manera presunta los derechos fundamentales debe coincidir con el lugar donde ocurrió la vulneración y, el conocimiento no siempre corresponde al juez del lugar donde se expidió un acto violatorio, sino al del sitio donde se produzcan sus efectos, es decir, al lugar donde se presentó, ocurrió o repercutió la vulneración que se busca proteger” y c) **“en aquellos casos en los cuales varios jueces resultan competentes es necesario verificar si el accionante ha elegido uno en particular (...), pues (...) este criterio es definitivo en la medida en que la libertad del actor, siempre que se encuentre dentro de los parámetros de***

³ Auto 300 de 2007.

competencia establecidos, merece protección por parte del ordenamiento jurídico⁴.(Se resalta).

Así mismo ha indicado que:

“Del artículo 86 de la Constitución, se desprende una protección a la libertad del accionante para presentar la acción de tutela en el territorio que, satisfaciendo el factor territorial del artículo 37 de Decreto 2591 de 1991, sea de su elección. Cuando hay una divergencia entre los dos criterios que definen el alcance del factor territorial, es decir, cuando el lugar de la vulneración o amenaza difiere del de sus efectos, se confiere prevalencia a la elección del accionante. Al respecto ha afirmado esta Corporación:

“(…) existe un interés del ordenamiento jurídico en proteger la libertad del actor frente a la posibilidad de elegir el juez competente de las acciones de tutela que desee promover. Libertad, que si bien está sometida a las reglas de competencia fijadas por el artículo 37 (factor territorial) y por las reglas del decreto 1382 (factor subjetivo y factor funcional), resulta garantizada por el ordenamiento, al ofrecer la posibilidad de elegir la especialidad del juez de tutela competente”⁵.

De manera que, es el demandante quien finalmente zanja la discusión, pues el criterio definitivo que determina la competencia cuando esta concurre en varios jueces, obedece a la elección que hace el actor cuando presenta la solicitud de amparo ante quien considera debe resolver su petición, que, para efectos del caso, correspondió al Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Así las cosas, la Sala ordenará la remisión del expediente a la precitada corporación judicial, despacho del Dr. Cerveleón Padilla Linares, para que, con fundamento en la competencia a prevención, avoque de manera inmediata el conocimiento, y adopte la decisión de fondo a que haya lugar.

En mérito de lo expuesto, la Sección Quinta del Consejo de Estado

RESUELVE:

Primero: Dirímese el conflicto de competencias negativo suscitado entre el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Tribunal Administrativo de Caldas, en el sentido de asignar la competencia de la acción de tutela de la referencia, al primero de ellos.

Segundo: Por Secretaría General ordénase de inmediato la remisión del expediente de la referencia al Tribunal Administrativo de Cundinamarca para que el despacho del Dr. Cerveleón Padilla Linares avoque de manera inmediata el presente asunto y adopte la decisión de fondo a la que haya lugar.

⁴ Auto 181 de 2012.

⁵ Auto 074 de 2016.

Tercero: Por Secretaría General, comuníquese al Tribunal Administrativo de Caldas la decisión adoptada en esta providencia.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Presidente

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Consejera de Estado

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Consejero de Estado

ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero de Estado