TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE POPAYÁN

-Sala Mixta de Decisión-

Magistrado Ponente:
FABIO ALBERTO BURBANO VÁSQUEZ

Popayán, Cauca, quince (15) de diciembre de dos mil veintitrés (2023)

1.- OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala a emitir la decisión que en derecho corresponda, conforme al conflicto negativo de competencia suscitado entre el Juzgado Promiscuo Municipal de Bolívar, Cauca y el Juzgado Primero Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Popayán, con ocasión de la acción de tutela interpuesta por el señor **Joaquín Hernán Narváez Dorado** contra la Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal de Popayán.

2.- ANTECEDENTES RELEVANTES

1.- El señor **Joaquín Hernán Narváez Dorado** interpuso acción de tutela contra la Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal de Popayán, por la presunta vulneración a su derecho fundamental de petición.

Manifiesta el accionante que, desde el 15 de junio de 2023 radicó petición dirigida a la Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal de Popayán, solicitándole decretar la prescripción de la acción originada en el proceso contravencional, con base en el comparendo único nacional por infracciones a normas de tránsito No. 19001000000002800107 del 07 de abril de 2012, impuesta por la Policía de Tránsito; no obstante, transcurridos 5 meses y 18 días la entidad accionada no ha emitido respuesta alguna.

Conforme a lo expuesto, solicita se ampare su derecho fundamental de petición, y se ordene a la Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal de Popayán resuelva de fondo su solicitud.

2.- El 05 de diciembre de 2023, por reparto le correspondió la anterior acción de tutela al Juzgado Promiscuo Municipal de Bolívar, Cauca, el cual, mediante auto, decidió rechazarla, argumentando que, de conformidad con lo establecido en el Decreto 2591 de 1991, artículo 37 que señala que: *"COMPETENCIA. 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 amenaza que motivaren la presentación de la solicitud",* ese despacho no es competente para conocerla. Razón por la que dispuso su remisión a los Juzgados Civiles Municipales de Popayán.

3.- Al día siguiente, se pronunció el Juzgado Primero Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Popayán, a quien le fue adjudicado el presente proceso de tutela, y resolvió no asumir su competencia.

Fundamentó el operador judicial que el accionante escogió la municipalidad de Bolívar, Cauca, para interponer la tutela, ya que ese es su lugar de residencia y donde informó se le enviarán las notificaciones.

De igual manera, argumentó que la Corte Constitucional ha reiterado con fundamento en el *principio de interpretación pro personae* que existen diversas posibilidades para determinar la competencia por el factor territorial, es decir que la solicitud de tutela puede presentarse por: *(i) ante el juez con jurisdicción en el lugar donde se produjo la violación o amenaza que la motivare; (ii) ante el juez con jurisdicción en el lugar donde se produjeren sus efectos.".*

Señaló que, en materia de competencia territorial para resolver acciones de tutela, debe darse prelación al domicilio del accionante, como lo estableció la Corte Constitucional en un caso similar en Auto 142 de 2015.

Precisó que, respecto al artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional ha concluido que no necesariamente el lugar donde tenga su sede el ente que presuntamente ha violado derechos fundamentales, coincide con el sitio de ocurrencia de la vulneración; y, que el conocimiento no siempre corresponde al juez con competencia donde se expidió un acto violatorio, sino al del sitio donde se produzcan sus efectos, es decir, del lugar donde se presentó,

ocurrió o repercutió la vulneración que se busca contrarrestar. Citó la providencia A069 de 2013 y finalmente, dispuso:

> *"SEGUNDO: REMITIR la presente Acción de Tutela al JUZGADO PENAL DEL CIRCUITO DE POPAYAN (O DE R), para que proceda a DIRIMIR la competencia en el presente asunto.*
>
> *TERCERO: COMUNICAR de la presente determinación al accionante JOAQUIN HERNAN ALVAREZ.*
>
> *CUARTO: REMITIR la presente Acción de Tutela a la OFICINA JUDICIAL de la DESAJ Popayán para que el asunto sea remitido de manera inmediata al JUZGADO PENAL DEL CIRCUITO DE POPAYAN (O DE R)."*

4.- Seguidamente, la Oficina Judicial de la DESAJ de Popayán, acatando dicha orden judicial, sometió a reparto el presente asunto, correspondiéndole al Juzgado Primero Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Popayán, el cual, se negó a conocer el conflicto de competencia suscitado entre los Juzgados Promiscuo Municipal de Bolívar, Cauca y Primero Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Popayán, de conformidad con los artículos 34 numeral 5 y 36 numeral 3 del Código de Procedimiento Penal, y de manera errónea dispuso: *"remitir el presente trámite al Tribunal Superior de Popayán, Sala Penal".*

5.- Finalmente, una vez subsanada la citada irregularidad, le fue asignado a esta Sala desatar el conflicto planteado.

3.- CONSIDERACIONES JURIDICAS

Conforme a los fundamentos fácticos y de derecho expuestos por los juzgados entre los cuales se suscita el presunto conflicto negativo de competencia, surge como problema jurídico a resolver por parte de la Sala, el determinar conforme a las normas y directrices jurisprudenciales vigentes, cuál es el juez competente para conocer de la acción de tutela instaurada por el señor **Joaquín Hernán Narváez Dorado** contra la Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal de Popayán.

En tal sentido, se habrá de iniciar señalando conforme lo establecido en el artículo 86 Superior, que toda persona tendrá derecho a interponer 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 estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad.

A su turno, el Decreto 2591 de 1991, por medio del cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 Superior, en sus artículos 32 y 37 asigna **a prevención** la competencia para conocer la referida acción tuitiva, a los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza que motiva la presentación de la solicitud; a los jueces del circuito del lugar, tratándose de acciones dirigidas en contra de la prensa y demás medios de comunicación, y en materia de impugnación, al superior jerárquico del juez de primera instancia.

La H. Corte Constitucional en Auto 018 de 2019, recordó que "*de conformidad con los artículos 86 Superior y 8° transitorio del Título Transitorio de la Constitución y de los artículos 32 y 37 del Decreto 2591 de 1991,* ***existen tres factores de asignación de competencia en materia de tutela****, a saber:*

> ***(i) el factor territorial****, en virtud del cual son competentes "a prevención" los jueces con jurisdicción en el lugar donde: (a) ocurre la vulneración o la amenaza que motiva la presentación de la solicitud, o (b) donde se produzcan sus efectos;*
>
> ***(ii) el factor subjetivo****, que corresponde al caso de las acciones de tutela interpuestas en contra de: (a) los medios de comunicación, cuyo conocimiento fue asignado a los jueces del circuito de conformidad con el factor territorial; y (b) las autoridades de la Jurisdicción Especial para la Paz, cuya resolución corresponde al Tribunal para la Paz; y*
>
> ***(iii) el factor funcional****, que debe ser verificado por las autoridades judiciales al momento de asumir el conocimiento de la impugnación de una sentencia de tutela y que implica que únicamente pueden conocer de ella las autoridades judiciales que tengan la condición de "superior jerárquico correspondiente" en los términos establecidos en la jurisprudencia.*

El artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, prevé: "*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…".* A su turno, el Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 1983 de 2017 y el Decreto 333 de 2021, señala en su artículo 1°, que *"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…"*, y el Parágrafo 2° del numeral 1° del Decreto 333 de 2021, claramente indica, que dichas reglas ***"no podrán ser invocadas por ningún juez para rechazar la competencia o plantear conflictos negativos de competencia".***

En relación con los factores de asignación de competencia en materia de tutela, la Honorable Corte Constitucional en Auto A193 de 2021, señaló:

> *"De conformidad con los Artículos 86 de la Constitución y 8° transitorio de su título transitorio adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2017, y los Artículos 32 y 37 del Decreto 2591 de 1991, existen tres factores de asignación de competencia en materia de tutela, a saber:* ***(i) el factor territorial, en virtud del cual son competentes "a prevención" los jueces con jurisdicción en el lugar donde (a) ocurre la vulneración o la amenaza que motiva la presentación de la solicitud, o (b) donde se producen sus efectos, los cuales pueden o no coincidir con el lugar de domicilio de alguna de las partes;*** *(ii) el factor subjetivo, que corresponde al caso de las acciones de tutela interpuestas en contra de (a) los medios de comunicación, cuyo conocimiento fue asignado a los jueces del circuito de conformidad con el factor territorial y (b) las autoridades de la Jurisdicción Especial para la Paz, cuya resolución corresponde al Tribunal para la Paz; y (iii) el factor funcional, que debe ser verificado por las autoridades judiciales al momento de asumir el conocimiento de una impugnación de una sentencia de tutela y que implica que únicamente pueden conocer de ella las autoridades judiciales que ostentan la condición de "superior jerárquico correspondiente" en los términos establecidos en la jurisprudencia.*
>
> *Adicionalmente,* ***según la jurisprudencia pacífica de esta Corporación, las disposiciones contenidas en el Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 333 de 2021, de ninguna manera constituyen reglas de competencia de los despachos judiciales, sino únicamente pautas de reparto de las acciones de tutela. Ello implica que el mencionado acto administrativo nunca podrá ser usado por las autoridades judiciales para declarar su falta de competencia****. Esta forma de proceder se opone, principalmente, al derecho al acceso a la administración de justicia, dado que no existe fundamento alguno para asumir este conjunto normativo como un mandato procesal del que dependa la resolución del asunto en sede de instancia*[1]***"***

También, la Corte Constitucional en Auto A186 del 24 de febrero de 2022, señaló:

> ***"4. Al respecto, este Tribunal ha sostenido que cuando se presente una divergencia entre dos autoridades competentes en virtud del referido factor territorial, se le debe otorgar prevalencia a la elección hecha por el demandante, pues en virtud del criterio "a prevención" consagrado en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, se ha interpretado que existe un interés del Legislador estatutario en proteger la libertad del actor en relación con la posibilidad de elegir el juez para resolver la acción de tutela que desea promover, dentro de aquellos que sean competentes.***
>
> ***5. Por otro lado, esta Corporación también ha insistido en que la competencia por el factor territorial no puede determinarse***

[1] Ver, entre otros, los autos 105 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; 157 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo; 007 de 2017. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; 028 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; 030 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; 052 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; 059 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; 059A de 2017. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; 061 de 2017. M.P. Aquiles Arrieta Gómez; 063 de 2017. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; 064 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa; 066 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo; 067 de 2017. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; 072 de 2017. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; 086 de 2017. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; 087 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; 106 de 2017. M.P. Iván Humberto Escrucería Mayolo; 152 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo; 171 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; 197 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; 332 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; 325 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera; y 242 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera. Debido a ello, el parágrafo segundo del artículo 2.2.3.1.2.1. del Decreto 1069 de 2015 dispone que *"las anteriores reglas de reparto no podrán ser invocadas por ningún juez para rechazar la competencia o plantear conflictos negativos de competencia.*

> ***únicamente a partir del lugar de residencia de la parte accionante o de su apoderado, o del sitio donde tenga su sede el ente que, presuntamente, viola los derechos fundamentales. En contraste, la competencia por dicho factor corresponde al juez del lugar donde se presentó u ocurrió la vulneración que se busca proteger o del lugar donde se producen los efectos de dicha violación. Esa autoridad judicial no necesariamente debe coincidir con el domicilio de las partes, pero en todo caso, debe otorgarse preeminencia al criterio "a prevención", explicado en el fundamento jurídico anterior, en tanto corresponde al respeto por la voluntad del accionante y por la informalidad de la acción de tutela.***"

Así mismo, en el Auto A087 del 02 de febrero de 2022, refirió:

> "*Ahora bien, la Corte Constitucional ha explicado que, de conformidad con las normas constitucionales y legales estatutarias respectivas, existen tres factores de asignación de competencia en materia de tutela: (i) el factor territorial; (ii) el factor subjetivo; y (iii) el factor funcional.*
>
> ***3. Igualmente, la Corte ha aclarado que las disposiciones contenidas en el Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 333 de 2021, de ninguna manera constituyen reglas de competencia de los despachos judiciales, sino únicamente pautas de reparto de las acciones de tutela. Ello implica que el mencionado acto administrativo nunca podrá ser usado por las autoridades judiciales para declarar su falta de competencia. Esta forma de proceder se opone, principalmente, al derecho al acceso a la administración de justicia, dado que no existe fundamento alguno para asumir este conjunto normativo como un mandato procesal del que dependa la resolución del asunto en sede de instancia. En consecuencia, a partir de la jurisprudencia constitucional consolidada en esta materia, está prohibido que los jueces promuevan conflictos aparentes de competencia en las acciones de tutela, con base en la inobservancia de las reglas de reparto.***
>
> *En esa medida, la jurisprudencia constitucional ha determinado que cuando "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*"

En concordancia con lo anterior, el Auto A008 del 26 de enero de 2023, refirió:

> "*La Sala Plena ha señalado que la competencia por el factor territorial corresponde al juez del lugar (i) donde se presentó, o (ii) donde se producen los efectos de la supuesta vulneración de los derechos fundamentales de la persona, los cuales pueden o no coincidir con el lugar de domicilio de alguna de las partes.* ***Así mismo, ha indicado que la competencia por el factor territorial no puede determinarse acudiendo, sin más, al lugar de residencia de la parte accionante o***

> ***al lugar donde tenga su sede el ente que presuntamente vulnera los derechos fundamentales. Por su parte, en los eventos en que se presente una divergencia entre dos autoridades competentes en virtud del factor territorial, la Sala Plena ha sostenido que se le debe otorgar prevalencia a la elección hecha por el demandante, pues en virtud del criterio "a prevención", consagrado en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, se ha interpretado que existe un interés del legislador estatutario en proteger la libertad del actor en relación con la posibilidad de elegir el juez competente para resolver la acción de tutela que desea promover**."*

Criterio reiterado por dicha Corporación en auto A106 del 02 de febrero de 2023, al expresar:

> *"De acuerdo con el Acto Legislativo 01 de 2017 y el Decreto 2591 de 1991, existen solo tres factores de asignación de competencia en materia de acción de tutela: territorial, subjetivo y funcional. Según el factor territorial, son competentes, a prevención, los jueces con competencia territorial en: a) el lugar donde ocurre la vulneración o amenaza a los derechos fundamentales; o b) en el lugar donde se producen los efectos de esta. Por su parte, en virtud del factor subjetivo, a) las acciones de tutela presentadas contra la prensa o los medios de comunicación son competencia de los jueces del circuito del lugar; y b) las acciones de tutela presentadas en contra de los órganos de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) son competencia del Tribunal para La Paz. Por último, el factor funcional determina la competencia para conocer sobre la impugnación de una sentencia de tutela, al establecer que solo puede conocer de esta el superior jerárquico del juez que se pronunció en primera instancia.*
>
> *10. La jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido que,* ***cuando los conflictos de competencia se suscitan en virtud del factor territorial, debe prevalecer la elección del demandante, pues el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 dispuso que aquel podrá presentar la tutela, a prevención, ante los jueces con competencia en el lugar donde ocurre la vulneración, o ante aquellos con jurisdicción en el lugar donde se producen los efectos de la misma****. Esto último como manifestación "[del] 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 dese[a] promover"*

Es claro entonces que, de acuerdo a las providencias de la Corte Constitucional en precedencia, se configuró un conflicto aparente de competencia, pues, el Juzgado Promiscuo Municipal de Bolívar, Cauca, no debió rehusarse a conocer el asunto constitucional, ordenando la remisión a los *"Juzgados Civiles Municipales de Popayán"*, afectando la celeridad y eficacia en la administración de justicia frente a la protección de los derechos fundamentales incoados por el actor, quien en ejercicio de su derecho de elección presentó la acción de tutela en la ciudad de Bolívar, Cauca, por lo que deviene procedente respetar la elección del accionante[2], pues de conformidad con los lineamientos trazados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional "*en virtud de la competencia "a prevención" establecida por la ley, debe respetarse la elección efectuada por el accionante al presentar la acción de tutela"*[3].

En consecuencia, es el Juzgado Promiscuo Municipal de Bolívar, Cauca, quien debe asumir el conocimiento de la acción de tutela interpuesta por el señor **Joaquín Hernán Narváez Dorado** contra la Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal de Popayán, autoridad a quien le fue asignada inicialmente la demanda de tutela y escogió el actor para que ampare sus derechos fundamentales.

En mérito de lo expuesto, el **Tribunal Superior de Distrito Judicial de Popayán, Sala mixta**,

RESUELVE:

PRIMERO. DECLARAR que la competencia para conocer de la acción de tutela presentada por el señor **Joaquín Hernán Narváez Dorado** contra la Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal de Popayán, recae en el Juzgado Promiscuo Municipal de Bolívar, Cauca, conforme a las razones expuestas en el cuerpo de este proveído.

---

[2] Corte Constitucional, auto A018-2019, refiere: *"se ha interpretado que existe un interés del Legislador estatutario en proteger la libertad del actor en relación con la posibilidad de elegir el juez para resolver la acción de tutela que desea promover, dentro de aquellos que sean competentes".* **Criterio reiterado** en el auto A818-2021.
[3] Corte Constitucional, auto A818-2021

SEGUNDO. REMITIR el expediente al Juzgado Promiscuo Municipal de Bolívar, Cauca, para que, de manera inmediata, tramite y adopte la decisión de fondo a la que haya lugar.

TERCERO. COMUNÍQUESE la decisión adoptada a los juzgados involucrados, y a la parte accionante, mediante los respectivos correos electrónicos y teléfonos celulares que aparecen en el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

CLAUDIA CECILIA TORO RAMIREZ
-Primer revisor-

JAIME LEONARDO CHAPARRO PERALTA
-Segundo revisor-

FABIO ALBERTO BURBANO VÁSQUEZ
Magistrado Ponente