

JOSÉ LUIS BARCELÓ CAMACHO

Magistrado Ponente

STP151-2018

Radicación n.º 95648

Acta n.º 10

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de enero de dos mil dieciocho (2018)

V I S T O S

Se pronuncia la Sala sobre la impugnación interpuesta por el accionante LUIS DANIEL LARA VALENCIA, contra la sentencia proferida el 24 de octubre de 2017, mediante la cual la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín negó el amparo formulado frente al Consejo Superior de la Judicatura.

I. ANTECEDENTES

El ciudadano LUIS DANIEL LARA VALENCIA promovió demanda en procura de amparo para los derechos fundamentales al debido proceso, acceso a la carrera administrativa y principios de buena fe y confianza legítima que afirmó conculcados por el Consejo Superior de la Judicatura.

En sustento del amparo pretendido, adujo el accionante que mediante Acuerdo PSAA13-9939 del 25 de junio de 2013, el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa convocó al concurso de méritos para proveer en propiedad cargos de jueces y

magistrados, entre los cuales incluyó el de Juez Municipal de Pequeñas Causas Laborales.

Indicó que participó y aprobó satisfactoriamente el proceso de selección llevado a cabo para el cargo de Juez Municipal de Pequeñas Causas, tras obtener un puntaje superior a 800, por lo que fue nombrado en provisionalidad en la vacante de Juez Quinto Municipal de Pequeñas Causas Laborales, habiendo realizado igualmente el VII Curso Concurso de Formación Judicial, el cual aprobó con un puntaje de 938.

Advirtió que la accionada, expidió el Acuerdo PCCSJA17-10754 del 18 de septiembre de 2017, cuyo artículo 24 consagra una tabla de afinidades indicando que los Jueces Promiscuos Municipales son afines en sus funciones con los Jueces Municipales de Pequeñas Causas Laborales.

En tal sentido, sostuvo que al emitir el Acuerdo referido el Consejo Superior de la Judicatura desconoce la Ley Estatuaria de Administración de Justicia, toda vez que por mandato legal los Jueces Promiscuos Municipales no conocen asuntos de derecho laboral y por tanto, no existe coherencia al señalar que tienen funciones afines.

De otra parte, afirmó que el acto administrativo cuestionado lo priva arbitrariamente de ingresar a ocupar el único cargo al que le fue permitido inscribirse, pero además afecta su derecho a la igualdad al imponerle que otras personas ajenas al concurso de mérito ocupen el cargo ofertado mediante Acuerdo PSAA13-9939 del 25 de junio de 2013.

Por lo demás, destacó que someterlo a activar los mecanismos ordinarios de defensa judicial sería una medida desproporcionada que permitiría consumir el perjuicio irremediable, consistente en la pérdida de la expectativa legítima de ocupar el cargo para el cual concursó y que ocupa en provisionalidad, al no ser lo suficientemente expeditos para lograr la defensa de los derechos fundamentales comprometidos, afectando incluso su estabilidad laboral, dada la fecha de entrada en vigencia del Acuerdo reprobado, esto es, 2 de octubre de 2017.

En tales condiciones solicitó que se ordene a la entidad accionada, modificar el artículo 24 del Acuerdo PCCSJA17-10754 del 18 de septiembre de 2017, en el sentido de excluir de la tabla de afinidades, la posibilidad de que los Jueces Promiscuos Municipales pidan traslado a los Juzgados Municipales de Pequeñas Causas Laborales. En caso contrario y en virtud del principio de igualdad, se les permita a los integrantes de la lista de elegibles para el cargo de Juez de Pequeñas Causas Laborales, poder optar a los cargos de Jueces Promiscuos Municipales, Civiles Municipales y Penales Municipales.

Que como consecuencia de la anterior declaración, se ordene Consejo Superior de la Judicatura que de manera inmediata se abstenga de estudiar solicitudes de traslado de Jueces Promiscuos Municipales hacia los Juzgados Municipales de Pequeñas Causas Laborales.

II. TRÁMITE DE PRIMERA INSTANCIA

Mediante auto del 2 de octubre de 2017 el Tribunal Superior de Medellín dispuso la notificación del Consejo Superior de la Judicatura, así como la vinculación del Consejo Superior de la Judicatura, Seccional Antioquia. Además, negó la medida provisional deprecada por el accionante, tras advertir que no se vislumbran razones para afirmar que se requiere la intervención inmediata del juez constitucional en el asunto.

El Presidente del Consejo Seccional de la Judicatura de Antioquia acudió al trámite, alegando falta de legitimidad en la causa por pasiva, en tanto que la queja constitucional formulada por LUIS DANIEL LARA VALENCIA se dirige contra el Consejo Superior de la Judicatura, por ser la entidad que expidió la norma cuestionada vía tutela.

A su turno, la Directora de la Unidad de Administración de Carrera Judicial del Consejo Superior de la Judicatura se opuso a las pretensiones de la demanda, al existir acciones judiciales idóneas para debatir lo que es objeto de inconformidad por parte del accionante, como en efecto lo es el medio de control de nulidad frente al Acuerdo PCSJA17-10754, sin

que el accionante haya acreditado, al menos de manera sumaria, que se le hubiera causado un perjuicio irremediable.

III. EL FALLO IMPUGNADO

El Tribunal Superior de Medellín negó el amparo invocado, tras precisar que el accionante, en su condición de participante del VII Curso Concurso de Formación Judicial, cuenta con otro medio de defensa judicial para hacer valer sus intereses, esto es, se encuentra perfectamente legitimado para atacar la decisión que reprueba, a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho (85 CCA) o la de simple nulidad, en virtud de la naturaleza del acto administrativo emanado de la accionada, máxime cuando no se ha logrado acreditar un perjuicio irremediable o que el mismo se vaya a causar de agotarse la vía judicial existente y pertinente para dirimir esta controversia.

Por lo demás, no advirtió que el derecho a la igualdad se haya violentado o amenazado, habida cuenta que al accionante apenas le asiste una mera expectativa de ingresar a un cargo de carrera, encontrándose que el concurso está enfocado bajo criterios mínimos de igualdad de oportunidades, a partir de lo cual la oferta de oportunidades laborales debe ser igual para todos los aspirantes cuando exista una vacante definitiva.

IV. LA IMPUGNACIÓN

El accionante muestra su desacuerdo frente a la anterior decisión e insiste en la procedencia del amparo, señalando para el efecto que se ratifica en la exposición de motivos y razones jurídico-fácticas que ameritan la prosperidad de la acción interpuesta, haciendo especial énfasis que la acción ordinaria resulta ineficaz por la demora en su trámite, muestra de ello es que la norma censurada fue demandada ante el Consejo de Estado con solicitud de medida provisional, sin que hasta ahora se haya emitido pronunciamiento alguno.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Es competente esta Sala para pronunciarse sobre la impugnación del fallo emitido por la Sala Penal del Tribunal Superior de Medellín, conformidad con lo establecido en el artículo 1°, numeral 2° del Decreto 1382 de 2000.

La acción de tutela fue concebida en la Constitución de 1991 como un mecanismo preferencial para brindar protección directa, inmediata y efectiva a los derechos fundamentales, cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades en ejercicio de sus funciones, o también por los particulares en los casos específicamente señalados en la ley.

Conforme viene de reseñarse, la petición de protección constitucional elevada por el ciudadano LUIS DANIEL LARA VALENCIA se centra en cuestionar en esencia, las determinaciones emitidas por el Consejo Superior de la Judicatura mediante Acuerdo No. PCSJA17-10754 de septiembre 18 de 2017 “Por el cual se compilan los reglamentos de traslados de los servidores judiciales y se dictan otras disposiciones en la materia”, en tanto considera que con las medidas allí adoptadas, en particular las señaladas en el artículo 24, se conculcan sus derechos fundamentales al debido proceso, acceso a la carrera administrativa y principios de buena fe y confianza legítima, por lo que valga decir, el objeto de la demanda es un acto general, impersonal y abstracto, cuyos efectos no pueden ser cuestionados por vía del amparo excepcional porque así lo prevé de manera clara el numeral 5º del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991:

“6o. Causales de improcedencia de la tutela: La acción de tutela

no procederá:

....5º) Cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto”.

Acerca de la improcedencia de la acción de tutela frente a actos de carácter general, impersonal y abstracto, ha precisado la jurisprudencia constitucional (CC T-119/03, T-105/02, T-151/01, T-1497/00, T-1452/00, T-1290/00, T-1201/00, T-982/00 y T-815/00):

(...)Esta Corporación, en armonía con lo previsto en el numeral 5º del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, ha señalado que la acción de tutela no constituye el medio idóneo para controvertir actos de contenido general, impersonal y abstracto, pues para tal fin el ordenamiento ha diseñado otros mecanismos de control judicial, lo cual se explica en la medida en que esos actos demandan un análisis ponderado bajo la órbita de procesos con características especiales. Así pues, la acción y la omisión previstas en el artículo 86 de la [Constitución Política](#) deben tener un contenido particular, personal y concreto.

Algunos ejemplos jurisprudenciales ilustran con mayor claridad el asunto:

En la sentencia T-105 de 2002 la Corte debió estudiar las demandas de tutela presentadas por algunos funcionarios del Municipio de Cali, quienes consideraban vulnerados sus derechos con las determinaciones de dicha entidad sobre sus escalas salariales y el no reconocimiento de una prima técnica (en las que se incluía un acuerdo municipal). Entre los argumentos para denegar el amparo la Corte sostuvo que, “la acción de tutela resulta improcedente frente a actos de carácter general, impersonal y abstracto, como los que se pretenden cuestionar, frente a los cuales la misma ley consagra otro mecanismo de defensa judicial, pudiendo ser controvertidos en su legalidad ante la jurisdicción contencioso administrativa”.

- La misma postura fue asumida en la Sentencia T-151 de 2001.

En aquella oportunidad la Corte analizó el caso de un aspirante a rector en la Universidad de Cartagena, que inconforme con los requisitos establecidos por el Consejo Superior Universitario presentó acción de tutela para controvertir el acuerdo expedido. Al respecto la Corte dijo lo siguiente: “Es claro entonces que tratándose de actos de carácter general no

hay competencia del juez de tutela y que toda actuación en este campo es por principio, plenamente improcedente”.

- También resulta ilustrativa la Sentencia T-321 de 1993, donde la Corte revocó los fallos de instancia y en su lugar denegó la tutela interpuesta por una madre de familia contra el Instituto Nacional de Radio y Televisión y el Consejo Nacional de Televisión, por la emisión de algunos programas en la franja vespertina. La Corte fue enfática en destacar la improcedencia de la tutela en los siguientes términos:

Cuando el desconocimiento, la vulneración o el recorte de los derechos fundamentales se origina en actos jurídicos de carácter general producidos por instancias subordinadas a la Constitución (y todos los poderes constituidos lo son), su efecto general pernicioso puede ser contrarrestado mediante mecanismos especialmente dispuestos para ello, V.gr.: la acción de inconstitucionalidad contra las leyes, o las acciones de nulidad (y de restablecimiento del derecho) contra los actos administrativos. Mediante tales instrumentos se provoca la actuación de un organismo público competente para que, también por vía de disposición general, restablezca el imperio de la juridicidad.

Pero no es ése el caso de la tutela. El mismo artículo 6o. del Decreto 2591 establece en su numeral 5o. que es improcedente la acción “cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto”. Es que lo que se busca con el mencionado mecanismo es suspender los efectos violatorios o amenazantes de alguno de los derechos fundamentales de una persona determinada, derivados de un acto concreto cuya aplicación deberá suspender el juez, aún mediante medidas provisionales (esto es antes de la sentencia) cuando lo considere necesario y urgente para proteger el derecho, según las voces del artículo 7o. del Decreto en mención.

Por tanto, como lo que se pretende atacar califica como acto de carácter general, impersonal y abstracto cuya legalidad bien puede ser controvertida mediante la acción de

nulidad consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, ninguna duda emerge en cuanto al incumplimiento en los requisitos de procedibilidad de la acción, siendo que las reglas que rigen la función judicial en materia de acciones de tutela y en particular la que señala su improcedencia cuando la demanda se dirige contra actos administrativos generales y abstractos, están encaminadas precisamente a salvaguardar el Estado de Derecho por cuanto para ello el orden jurídico prevé acciones específicas ante órganos especializados para resolver las demandas que pretendan su ineficacia, autoridades a las que igualmente se les ha conferido la misión de preservar el orden constitucional.

Es así que, en el ejercicio de las vías contencioso administrativas el accionante tiene la posibilidad solicitar la suspensión provisional del acto demandado, petición que se resuelve con la admisión de la demanda.

Asimismo, se tiene que la solicitud de suspensión provisional puede proponerse sobre el hecho de que los actos administrativos violen de forma grosera derechos fundamentales, posibilidad que brinda el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011:

“1. Que la medida se solicite y sustente de modo expreso en la demanda o por escrito separado, presentado antes de que sea admitida.

2. Si la acción es de nulidad, basta que haya manifiesta infracción de una de las disposiciones invocadas como fundamento de la misma, por confrontación directa o mediante documentos públicos aducidos con la solicitud.

3. Si la acción es distinta de la de nulidad, además se deberá demostrar, aunque sea sumariamente, el perjuicio que la ejecución del acto demandado causa o podría causar al actor”.

Medios de defensa que resultan idóneos, como así lo ha reiterado la jurisprudencia (CC T-533/98):

(...)En términos normativos y de la jurisprudencia, la acción de tutela ha sido concebida únicamente para dar solución eficiente a situaciones creadas por actos u omisiones que impliquen vulneración o amenaza de un derecho fundamental, respecto de las cuales el sistema jurídico no tiene previsto otro mecanismo susceptible de ser invocado ante los jueces, para lograr la protección del derecho presuntamente amenazado.

Tal como lo reconoció el juez de primera instancia, en el presente asunto nos encontramos frente a unos actos administrativos, amparados por la presunción de legalidad y al existir desacuerdo con los mismos, la preceptiva contenciosa vigente tiene previsto los mecanismos y los jueces competentes para que tales actos, si así se ameritare, sean retirados del ordenamiento jurídico. Por lo tanto, si la legalidad de los actos acusados no ha sido cuestionada ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, no es la tutela el medio establecido para reclamar pretensiones que contra tal normatividad pudieren surgir.

De otro lado, en el presente asunto no se configura el perjuicio irremediable, porque de promoverse la correspondiente acción ante la jurisdicción contenciosa administrativa, el peticionario podría obtener la suspensión provisional de los actos censurados sin perjuicio de la eventual nulidad. De tal forma, resulta improcedente conceder el amparo, al haberse podido acudir a otro mecanismo de defensa judicial considerado eficaz para reclamar ante la jurisdicción especializada, como lo ha reiterado esta corporación:

... la suspensión provisional resulta ser un trámite pronto y por lo mismo no menos eficaz que la vía de la tutela, sin que sea dable compartir los criterios expuestos a lo largo del líbello, en el sentido de admitir la viabilidad de la tutela y su mayor eficacia, por razones de tiempo, frente a la demora de los procesos ordinarios, pues ello daría lugar a la extinción de estos, si se pudiese escoger alternativamente y por esa circunstancia, entre el juez de tutela y el juez ordinario para la definición apremiante de los derechos reclamados, lo que desde luego desnaturaliza la verdadera finalidad constitucional encaminada a la protección de los mismos, previo el cumplimiento de los presupuestos requeridos.

Consecuente con lo anterior, tampoco procede el amparo como instrumento temporal de protección, pues como viene de señalarse cuando las actuaciones administrativas tienen efectos nocivos en las garantías de los interesados, la acción de tutela se erige como un medio de protección adecuado, pero solamente si no existe otro mecanismo de defensa judicial que sirva para garantizar tales derechos, o si existiéndolo no se revela como una herramienta eficaz en el caso concreto, o se cierne la amenaza inminente de un perjuicio irremediable, presupuestos que en presente caso no convergen, pues analizada de manera integral la situación que relata el escrito tutelar, no puede, prima facie, situarse al impugnante en el terreno especial y de suyo extraordinario que hace dable impartir protección transitoria.

Así las cosas, la solicitud de amparo promovida por el ciudadano LUIS DANIEL LARA VALENCIA resulta ser manifiestamente improcedente, razón suficiente para confirmar la sentencia de tutela objeto de impugnación.

En mérito a lo expuesto, la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA DE CASACIÓN PENAL, SALA SEGUNDA DE DECISIÓN DE TUTELAS, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

R E S U E L V E

- 1.- CONFIRMAR la sentencia objeto de impugnación, conforme quedó consignado en la presente decisión.
- 2.- NOTIFICAR de conformidad con el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.
- 3.- REMITIR el expediente a la Corte Constitucional para la eventual revisión de esta determinación.

Notifíquese y cúmplase.

JOSÉ LUIS BARCELÓ CAMACHO

FERNANDO ALBERTO CASTRO CABALLERO

LUIS ANTONIO HERNÁNDEZ BARBOSA

NUBIA YOLANDA NOVA GARCÍA

Secretaria