



Entidad originadora:	Ministerio de Justicia y del Derecho
Fecha (dd/mm/aa):	07/09/26
Proyecto de Decreto/Resolución:	"Por el cual se modifica el artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, referente a las reglas de reparto de la acción de tutela"

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA

1.1. Evolución normativa y alcance de la propuesta

El artículo 86 de la Constitución Política reconoce a toda persona la acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, la protección inmediata de sus derechos fundamentales frente a la acción u omisión de cualquier autoridad. El artículo 37 del Decreto Ley 2591 de 1991 atribuye la competencia, a prevención, a los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza, y el artículo 32 del mismo decreto regula el factor funcional para la impugnación de los fallos.

El artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, contiene las reglas administrativas de reparto de las acciones de tutela y ha sido modificado, entre otros, por los Decretos 1983 de 2017, 333 de 2021 y 799 de 2025. El Decreto 1983 de 2017 asignó el reparto de las tutelas contra actuaciones del Presidente de la República a los tribunales superiores de distrito judicial o a los tribunales administrativos. El Decreto 333 de 2021 dispuso su reparto al Consejo de Estado e incluyó otros supuestos relacionados con la erradicación de cultivos ilícitos.

El Consejo de Estado, Sección Primera, mediante auto de 25 de julio de 2023, radicación 11001-03-24-000-2021-00162-00 y acumulados, resolvió solicitudes de suspensión provisional contra el Decreto 333 de 2021. Con alcance cautelar y prima facie, negó la suspensión del reparto al Consejo de Estado respecto de actuaciones presidenciales y del Gobierno nacional. Suspendió la extensión de la regla a actuaciones relacionadas con erradicación de cultivos ilícitos de otras autoridades, organismos, consejos o entidades públicas. La negativa cautelar no equivale a una declaración definitiva de legalidad.

El Decreto 799 de 2025 modificó el numeral 2 del artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015 y derogó su numeral 12. Las tutelas contra actuaciones del Presidente de la República quedaron comprendidas en la regla general de reparto a los jueces del circuito o con igual categoría. Sus consideraciones invocaron la desconcentración, el acceso a la justicia, la distribución de cargas y la imparcialidad objetiva frente al eventual conocimiento posterior de un medio de control contencioso administrativo. La modificación propuesta exige examinar esas razones y justificar de forma concreta el cambio de política regulatoria.

El proyecto de Decreto modifica exclusivamente el numeral 2 del artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015. Su primer inciso mantiene la regla general de reparto a los jueces del circuito o con igual categoría para autoridades nacionales y para los supuestos de erradicación de cultivos ilícitos allí descritos. El segundo inciso establece la excepción para las tutelas contra actuaciones u omisiones del Presidente de la República en ejercicio de sus funciones, cuyo reparto inicial se asigna al Consejo de Estado. El proyecto no adiciona un numeral 12 ni restablece el que fue derogado.

La medida tiene naturaleza administrativa de reparto. Debe aplicarse respetando los factores constitucionales y legales de competencia, la competencia a prevención, la impugnación y las reglas especiales vigentes. No crea un fuero presidencial, una competencia exclusiva ni un estatuto procesal distinto; tampoco permite rechazar solicitudes o suscitar conflictos de competencia por el solo desconocimiento de una pauta de reparto.

En ese contexto, esta propuesta reglamentaria se plantea como una solución que permitiría distribuir de manera más racional la carga de distribución de las tutelas sin trasladar cargas adicionales al ciudadano ni desdibujar al juez natural ni debilitar la protección constitucional, sino adecuar las reglas de reparto a una administración de justicia digital, desconcentrada, verificable y orientada a resultados, garantizando especialmente el acceso efectivo y oportuno a la administración de justicia. La propuesta, además, permitiría usar con mayor eficiencia la infraestructura existente, reducir asimetrías injustificadas entre despachos y fortalecer la legitimidad institucional de la Rama Judicial. Con la finalidad de



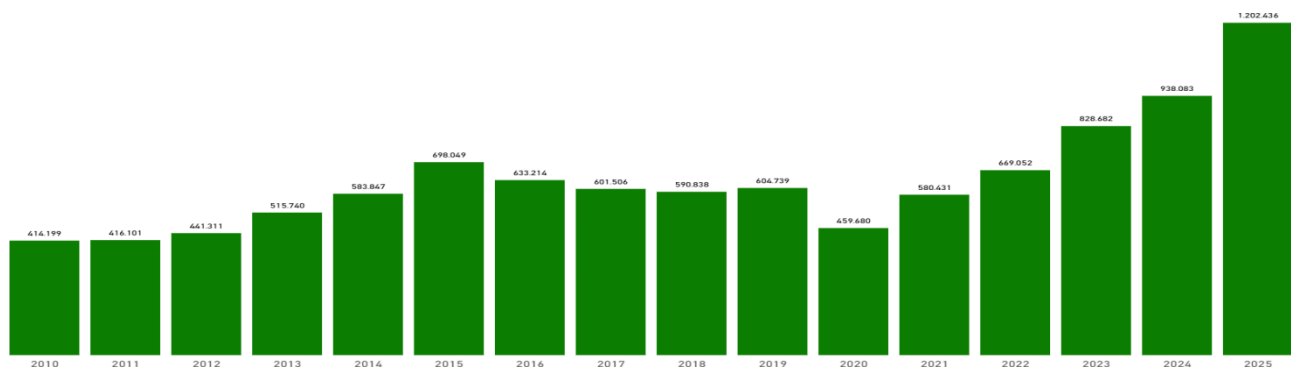
introducir tal propuesta, en el presente documento se abordará, en primer lugar, un breve diagnóstico de la problemática por solucionar; en segundo lugar, la competencia del presidente para expedir el reglamento en cuestión; en tercer lugar, el marco jurídico que sustenta la propuesta; y, finalmente, la presentación del proyecto de reglamentación en comento. Ello, sin perjuicio de la deliberación que debe continuar sobre los puntos a exponer, bajo el entendido de que se busca incidir favorablemente en una problemática agravada que requiere atención inmediata por afectar los derechos de los servidores públicos de la rama judicial, así como de la población en general de acceder de manera oportuna y efectiva a recursos judiciales, tal y como lo dispone el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos¹.

1.2. Diagnóstico y soporte de la intervención: La regla vigente somete las tutelas contra actuaciones u omisiones del Presidente a la pauta general aplicable a las autoridades del orden nacional. Su posición constitucional, definida en los artículos 188 y 189 de la Constitución Política, y el eventual alcance nacional o internacional de determinadas actuaciones son elementos relevantes para evaluar una regla diferenciada. Sin embargo, no bastan por sí solos para demostrar que la distribución vigente sea inadecuada o que deba concentrarse el reparto. El diagnóstico debe examinar los siguientes aspectos:

La eventual dispersión de decisiones sobre una misma actuación y la experiencia jurisdiccional del Consejo de Estado son elementos para evaluar la medida. La pluralidad de jueces no demuestra, por sí sola, un funcionamiento inadecuado. Deben valorarse también la desconcentración, el acceso territorial y las reglas sobre tutelas masivas cuando concurren sus presupuestos. La función consultiva del Consejo de Estado es diferente de su función judicial y no constituye una razón autónoma para concentrar el reparto.

El Consejo Superior de la Judicatura informó que las tutelas radicadas pasaron de 459.680 en 2020 a 1.202.436 en 2025, un aumento aproximado del 162 %. La figura siguiente conserva el antecedente gráfico aportado y permite apreciar la evolución agregada.

Figura 1. Evolución general de las acciones de tutela, 2010–2025



Fuente: Gráfico Consejo Superior de la Judicatura. Las cifras de 2020 y 2025 fueron cotejadas con el comunicado oficial de 5 de marzo de 2026. Respecto a tales acciones radicadas, se profirieron 1.108.067 fallos en 6.233 despachos activos², con una distribución preponderante en las grandes ciudades³.

1.3. Alternativas, finalidad y proporcionalidad

Se contrastan tres alternativas: mantener el reparto general del Decreto 799 de 2025; retornar al reparto entre tribunales utilizado por el Decreto 1983 de 2017; o incorporar, dentro del numeral 2 vigente, la excepción presidencial a favor del Consejo de Estado. El proyecto de Decreto adopta esta última técnica. La simple derogatoria del Decreto 799 de 2025 se descarta como mecanismo de restablecimiento automático de la norma anterior, conforme al artículo 14 de la Ley 153 de 1887.

La finalidad declarada es dar previsibilidad al reparto de un conjunto definido de solicitudes y favorecer la coherencia en su conocimiento. La posición constitucional del Presidente y el posible alcance nacional o internacional de algunas actuaciones

³ Consejo Superior de la Judicatura, "Estadísticas Judiciales".



son elementos relevantes, pero no sustituyen la demostración de idoneidad, necesidad y proporcionalidad. No todas las actuaciones presidenciales tienen ese alcance.

La conveniencia debe sustentarse comparando volúmenes, tiempos de respuesta, impugnaciones, acceso territorial y capacidad operativa bajo las alternativas. No se presume que la concentración produzca descongestión neta o decisiones uniformes. La recepción adicional de tutelas puede repercutir en las demás funciones de la corporación. La transición prospectiva protege los asuntos en curso, pero no reemplaza la evaluación técnica. El propio proyecto exige acreditar en el expediente la proporcionalidad y la capacidad de atención.

1.4. Seguridad jurídica, participación y coordinación

El cambio se incorpora mediante la sustitución expresa del numeral 2, dentro del Decreto Único Reglamentario. El párrafo 2 del artículo 2.1.2.3.3 del Decreto 1081 de 2015 exige justificación específica cuando la materia haya sido reglamentada dentro del año anterior a la fecha probable de expedición. El Decreto 799, de 9 de julio de 2025, no activa por sí solo ese supuesto al corte del 7 de septiembre de 2026. Deben comprobarse otros antecedentes comprendidos en ese intervalo. En todo caso, se mantiene una motivación detallada sobre estabilidad normativa, alternativas y transición.

Conforme al numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011 y al artículo 2.1.2.5.1.4 del Decreto 1081 de 2015, sustituido por el Decreto 385 de 2026, el proyecto, la memoria preliminar y sus soportes deben publicarse en la sección normativa de la página web institucional y en SUCOP conforme al régimen de implementación gradual del artículo 2.1.2.5.2.2, por un mínimo de quince días calendario, contado desde el día calendario siguiente a su publicación. No se propone reducir ese plazo. Los cambios sustanciales posteriores que alteren sentido y alcance exigen nueva publicación por un mínimo de siete días calendario, según el artículo 2.1.2.5.1.7. Antes de la remisión a firma deben incorporarse la evidencia de publicidad, las observaciones, las respuestas y la certificación respectiva; los documentos examinados no acreditan esos trámites.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y DESTINATARIOS

La propuesta tiene alcance nacional y comprende únicamente las tutelas dirigidas contra actuaciones u omisiones oficiales del Presidente de la República. No se extiende automáticamente a conductas de cualquier dependencia de la Presidencia o de otra autoridad nacional. La excepción se aplica según el segundo inciso del numeral 2 propuesto y con respeto por los factores legales de competencia; no habilita juicios anticipados de responsabilidad para eludir el conocimiento judicial.

Son destinatarios operativos las autoridades encargadas de radicar y repartir tutelas, el Consejo de Estado y los jueces del circuito o con igual categoría. Los accionantes, terceros interesados y autoridades demandadas conservan las garantías del Decreto Ley 2591 de 1991. No se crean cargas documentales, requisitos de procedibilidad ni restricciones a los canales presenciales o digitales habilitados.

El artículo 3 del proyecto de Decreto aplica la modificación a solicitudes presentadas desde su vigencia. Las anteriores se reparten según las pautas existentes al momento de su presentación y, una vez asignadas, continúan sin redistribución por causa del decreto. Las impugnaciones conservan el régimen del artículo 32 del Decreto Ley 2591 de 1991 y las disposiciones internas aplicables. Conforme al artículo 4, la vigencia comienza en la fecha de publicación en el Diario Oficial.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1. Competencia y límites materiales

El numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política atribuye al Presidente de la República la potestad de expedir los reglamentos necesarios para la cumplida ejecución de las leyes. Esta atribución está subordinada a la Constitución y a la ley: no permite modificar la norma reglamentada, invadir reservas legales ni crear competencias judiciales. Su ejercicio subsiste mientras exista la materia legal que desarrolla y está sujeto al control judicial correspondiente.



La norma legal reglamentada es el artículo 37 del Decreto Ley 2591 de 1991, que atribuye la competencia para conocer de la acción de tutela, a prevención, a los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza. El Consejo de Estado, Sección Primera, en sentencia de 18 de julio de 2002, radicación 11001-03-24-000-2000-6414-01 y acumulados, reconoció que el Presidente de la República puede reglamentar el reparto de las acciones de tutela consagrado en ese artículo, siempre que preserve la competencia a prevención, el acceso efectivo a la justicia, la desconcentración y la proporcionalidad de las cargas, y anuló los apartes del Decreto 1382 de 2000 que excedían ese ámbito.

El carácter permanente de la potestad reglamentaria permite modificar disposiciones anteriores mientras subsista su fundamento legal, sin alterar la ley ni invadir reservas normativas. Las Sentencias C-805 de 2001, C-1005 de 2008 y C-810 de 2014 explican esa subordinación. Los artículos 115 y 208 de la Constitución sustentan la intervención del Presidente y del ministro del ramo; el objeto del proyecto corresponde al sector Justicia y del Derecho.

El artículo 50 de la Ley 270 de 1996 proporciona criterios de acceso, proximidad, cargas y recursos en materia de división territorial judicial. Su consideración no autoriza a modificar por vía reglamentaria la competencia territorial. La eficacia de una regla de reparto debe evaluarse materialmente, no solo a partir de su denominación.

3.2. Normas aplicables y correspondencia con el articulado

El marco superior comprende los artículos 29, 86, 115, 116, 188, 189, 208, 228, 229 y 237 de la Constitución Política; los artículos 32, 37 y 39 del Decreto Ley 2591 de 1991; y las disposiciones aplicables de las Leyes 270 de 1996 y 1437 de 2011. Se preserva la competencia especial de tutela respecto de la Jurisdicción Especial para la Paz prevista en el artículo transitorio 8 del Capítulo III del Título transitorio constitucional.

La norma intervenida es el numeral 2 del artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, en el texto resultante del Decreto 799 de 2025. Se conservan las demás reglas vigentes del artículo, incluido el parágrafo 2, y el régimen de impugnación del artículo 2.2.3.1.2.4. El título de técnica normativa del Decreto 1081 de 2015, sustituido por el Decreto 385 de 2026, gobierna la elaboración, motivación y participación; la modificación de un decreto único debe observar especialmente el artículo 2.1.2.9.3.

Artículo 1. Define el objeto: modificar el numeral 2 para regular el reparto de tutelas contra actuaciones u omisiones del Presidente en ejercicio de sus funciones.

Artículo 2. Sustituye el numeral 2 por dos incisos: regla general de reparto a jueces del circuito y excepción presidencial a favor del Consejo de Estado.

Artículo 3. Establece aplicación prospectiva, conservación de solicitudes anteriores y continuidad del régimen de impugnación.

Artículo 4. Dispone la vigencia desde la publicación en el Diario Oficial y precisa la modificación del numeral 2.

No se adicionan artículos o numerales al Decreto 1069 de 2015, no se restaura el numeral 12 derogado y no se dispone la derogatoria integral del Decreto 799 de 2025. La referencia a este último conserva su función de antecedente y de identificación del texto que se modifica. La regla de no reviviscencia del artículo 14 de la Ley 153 de 1887, examinada en la Sentencia C-055 de 1996, respalda esta precisión.

3.3. Jurisprudencia relevante

Consejo de Estado, Sección Primera, auto de 25 de julio de 2023, radicación 11001-03-24-000-2021-00162-00 y acumulados. Negó la suspensión respecto del Presidente y del Gobierno nacional, y suspendió la extensión del reparto a



otras autoridades, organismos, consejos o entidades públicas en materia de erradicación de cultivos ilícitos. El examen fue cautelar; no declaró definitivamente la legalidad de la regla ni suspendió toda referencia a erradicación.

Corte Constitucional, Sentencia C-284 de 2014, fundamentos 28 a 28.6. La jurisdicción constitucional en tutela se define funcionalmente y está sujeta a un marco normativo común. El fundamento 28.4 reconoce la existencia de normas de reparto, sin autorizar un régimen procesal diferenciado. La propuesta debe respetar ese marco único; la sentencia no constituye una validación anticipada de la concentración que aquí se evalúa.

Corte Constitucional, Autos 047 de 2026 y 730 de 2026. Reiteran que las reglas de reparto no permiten declinar competencia ni provocar conflictos negativos. Ante un conflicto aparente corresponde decidir al primer despacho al que se repartió la tutela que sea competente conforme a los factores constitucionales y legales. Tampoco cabe utilizar juicios anticipados sobre el sujeto responsable de la vulneración para eludir el conocimiento. Esta regla limita la aplicación administrativa de la propuesta y preserva el acceso efectivo a la justicia.

El Auto 124 de 2009 consolida la diferencia entre competencia y reparto. La jurisprudencia citada no supone un aval anticipado del contenido de la V5.0. El primer despacho que recibe la tutela debe reunir los factores constitucionales y legales de competencia; la pauta administrativa, por sí sola, no permite apartarse del asunto. Las decisiones se emplean según su alcance específico y las cautelares no se presentan como fallos definitivos.

3.4. Consulta al Consejo de Estado y capacidad de implementación

El numeral 1 del artículo 113 de la Ley 1437 de 2011 exige oír previamente a la Sala de Consulta y Servicio Civil sobre proyectos de disposiciones administrativas que afecten la organización, competencia o funcionamiento del Consejo de Estado. La afectación del funcionamiento es un supuesto autónomo. El artículo 46 de la misma ley prevé la nulidad por omisión de una consulta legalmente obligatoria. El artículo 2.1.2.1.9 del Decreto 1081 de 2015, sustituido por el Decreto 385 de 2026, regula su solicitud.

3.5. Imparcialidad, impugnación y no reproducción

El argumento de imparcialidad invocado por el Decreto 799 de 2025 requiere una respuesta específica. El conocimiento de una tutela y el posterior control de legalidad tienen objetos y regímenes distintos; no puede presumirse automáticamente un impedimento de toda la corporación, ni descartarse sin valorar la intervención de cada magistrado. En tutela se aplica el artículo 39 del Decreto Ley 2591 de 1991: no procede la recusación y el juez debe declararse impedido cuando concurra una causal del Código de Procedimiento Penal. En un eventual proceso contencioso administrativo posterior se aplican el artículo 130 de la Ley 1437 de 2011 y las causales legales correspondientes. La propuesta debe preservar ambas garantías y evaluar sus efectos operativos.

El artículo 3 del proyecto conserva la impugnación y no altera la organización interna de la corporación. Su implementación debe asegurar la separación de decisores entre instancias y el trámite oportuno. La mención general a recusaciones en los considerandos del proyecto debe entenderse dentro del régimen legal que corresponda; no introduce recusación en tutela, excluida por el artículo 39 del Decreto Ley 2591 de 1991.

La prohibición de reproducir actos suspendidos o anulados, prevista en el numeral 6 del artículo 9 y en el artículo 237 de la Ley 1437 de 2011, exige atender al contenido concreto de la cautela de 2023. El primer inciso propuesto mantiene la regla general sobre erradicación y el segundo se refiere a actuaciones u omisiones presidenciales. La materia de erradicación no constituye por sí sola un criterio para repartir al Consejo de Estado tutelas contra otras autoridades. Antes de expedir debe comprobarse el estado de los procesos y las decisiones posteriores aplicables.

3.6. Otros requisitos



Por el objeto del articulado no se identifica un reglamento técnico, la adopción de trámites administrativos ciudadanos ni una posible incidencia en la libre competencia que active los conceptos respectivos. Tampoco se identifica en los documentos una medida étnicamente diferenciada. Debe documentarse, no obstante, el examen de afectación directa a comunidades étnicas y surtir la consulta previa si concurre su supuesto. Este análisis es independiente de la consulta a la Sala de Consulta y Servicio Civil.

4. IMPACTO ECONÓMICO Y ADMINISTRATIVO

El proyecto no crea tributos, tarifas o contraprestaciones a cargo de los accionantes. La modificación cambia el destinatario administrativo del reparto dentro de la Rama Judicial y puede generar ajustes de recepción, asignación y gestión de impugnaciones. No ordena erogaciones específicas, pero ello no demuestra ausencia de costos operativos o tecnológicos.

El traslado de carga debe estimarse con datos desagregados por autoridad accionada, periodo, instancia y despacho; debe incluir tiempos, complejidad y capacidad disponible. Las cifras y el gráfico agregados de la sección 1 describen el contexto nacional, sin probar la magnitud de la redistribución presidencial. La mejora esperada debe medirse mediante indicadores de tiempos, congestión y acceso, comparables antes y después de la implementación.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

La propuesta no crea expresamente empleos, dependencias o apropiaciones. La posibilidad de atenderla con planta, sistemas y recursos ordinarios requiere soporte de las autoridades competentes de la Rama Judicial. Debe incorporarse la evaluación de costos y capacidad disponible; si se identifican necesidades adicionales, será necesario definir su financiación y la oportunidad de implementación. Con los documentos aportados no se certifica suficiencia presupuestal.

6. IMPACTO AMBIENTAL Y SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL

El proyecto tiene naturaleza jurídica y regulatoria y no autoriza usos del suelo, obras, aprovechamientos de recursos naturales, intervenciones físicas o actividades productivas. No se identifica impacto ambiental ni impacto sobre bienes de interés cultural o sobre el patrimonio arqueológico, histórico, arquitectónico o cultural de la Nación

**7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO .**

Por la naturaleza jurídica y regulatoria del proyecto no se requiere un estudio técnico independiente de carácter económico, presupuestal, ambiental o ingenieril. La medida se fundamenta en el análisis normativo y jurisprudencial desarrollado en esta memoria, en el texto del proyecto de decreto que se acompaña y en la información estadística sobre el número de tutela, una necesidad de descongestión y conexamente la importancia que reviste las acciones de tutela contra el Presidente de la República.

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria	X
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo <i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i>	No aplica
Informe de observaciones y respuestas <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i>	X
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio <i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i>	No aplica
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	No aplica
Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i> Concepto previo de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado (numeral 1 del artículo 113 de la Ley 1437 de 2011) o, en su defecto, constancia del análisis sobre su no exigibilidad. Información estadística sobre acciones de tutela contra el Presidente de la República.	No aplica

Aprobó:

DIANA PATRICIA RÍOS GARCÍADirectora Jurídica
Ministerio de Justicia