



Doctor

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉZ**

Honorable Consejero Ponente

Consejo de Estado - Sección Primera

Calle 12 No. 7 - 65

[ces1secr@consejodeestado.gov.co](mailto:ces1secr@consejodeestado.gov.co)

Bogotá D.C

Expediente: 11001-03-24-000-**2021-00193-00**

Demandante: **Fabian Díaz Plata**

Norma: Decreto 333 de 2021, que modificó el artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015

Tema: Reglas de reparto de la Acción de Tutela.  
Contestación demanda y se allegan antecedentes administrativos.

Honorable Consejero Ponente:

**FRANCISCO JOSÉ CHAUX DONADO**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 1.061.687.567 de Popayán, actuando en calidad de Viceministro de Promoción de la Justicia del **Ministerio de Justicia y del Derecho**, nombrado por Decreto 1399 del 26 de octubre de 2020 y posesionado el 27 de octubre de 2020 como consta en el Acta de posesión No. 0067 de la misma fecha; y **ANDRÉS TAPIAS TORRES**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.522.289 y titular de la tarjeta profesional de abogado No. 88.890, actuando en ejercicio del poder conferido por el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República para intervenir en este proceso como apoderado del Señor Presidente de la República; procedemos a contestar la demanda y allegar los antecedentes administrativos del acto demandado dentro del expediente de la referencia, en los siguientes términos:

## 1. NORMA DEMANDADA

La norma demandada establece: (Se destaca y subraya el aparte acusado)

### **DECRETO 333 DE 2021**

*"Por el cual se modifican los artículos 2.2.3.1.2.1, 2.2.3.1.2.4 y 2.2.3.1.2.5 del Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del sector Justicia y del Derecho, referente a las reglas de reparto de la acción de tutela"*

**ARTÍCULO 1°. Modificación del artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015.** Modifíquese el artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, el cual quedará así:

**"ARTÍCULO 2.2.3.1.2.1. Reparto de la acción de tutela.** 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:

**3. Las acciones de tutela dirigidas contra las actuaciones del Contralor General de la Republica, del Procurador General de la Nación, del Fiscal General de la Nación, del Registrador Nacional del Estado Civil, del Defensor del Pueblo, del Auditor General de**



la Republica, del Contador General de la Nación, del Consejo Nacional Electoral, así como, las decisiones tomadas por la Superintendencia Nacional de Salud relacionadas con medidas cautelares y de toma de posesión e intervención forzosa administrativa para administrar o liquidar, de cesación provisional, o de revocatoria total o parcial de habilitación o autorización de funcionamiento, con fundamento en los artículos 124 y 125 de la Ley 1438 de 2011, serán repartidas, a los Tribunales Superiores de Distrito Judicial o a los Tribunales Administrativos.

(...)

12. Las acciones de tutela dirigidas contra las actuaciones del Presidente de la República, incluyendo las relacionadas con seguridad nacional, así como, las actuaciones administrativas, políticas, programas y/o estrategias del Gobierno nacional, autoridades, organismos, consejos o entidades públicas relacionadas con la erradicación de cultivos ilícitos, serán repartidas para su conocimiento en primera instancia, al Consejo de Estado.

## 2. ARGUMENTOS DE LA DEMANDA

El argumento central del actor para solicitar la nulidad de los numerales 3 y 12 del artículo 1º del decreto 333 de 2021 es que con ellos

- Se establecen reglas de competencia que no están contempladas en el decreto- ley 2591 de 1991.
- Al ser el Consejo de Estado el encargado de conocer las acciones de tutela contra el presidente de la República, no hay un superior funcional que pueda conocer de las impugnaciones, esto implica que dichas tutelas sean de única instancia, circunstancia que excluye la posibilidad de controvertir la decisión.
- No se logrará en medida alguna la desconcentración de la administración de justicia, pues lo cierto es que el hecho de determinar competente al Consejo de Estado para dirimir todas las tutelas dirigidas contra el Presidente así como, las actuaciones administrativas, políticas, programas y/o estrategias del Gobierno nacional relacionadas con la erradicación de cultivos ilícitos, hará que las mismas queden condensadas en un sólo órgano, generando con ello no sólo la concentración de la administración de justicia, sino el colapso de tan congestionada entidad”.
- Se determina la violación directa por parte del Gobierno Nacional a su facultad reglamentaria, pues es evidente la extralimitación que realiza el gobierno nacional, al legislar la competencia de las acciones de tutela cuando esta competencia es única y exclusiva del legislador, por lo que de la infracción a la norma superior y se puede determinar la clara desviación de poder que el Gobierno Nacional realiza con la sanción de este decreto.
- Genera una clara ventaja para el Presidente de la República sobre sus propios actos determinando y auto asignándose el juez competente para el conocimiento de los mismos.

## 3. ARGUMENTOS DE LEGALIDAD DE LA NORMA DEMANDADA

Consideramos que en el presente caso no procede la declaratoria de nulidad de la norma reglamentaria acusada porque, contrario a lo sostenido por el demandante, la



disposición demandada goza de plena legitimidad y validez al verificarse que el ejercicio de su expedición y su contenido son respetuosos de la Constitución Política y de la ley.

Así mismo, la norma demandada se expide dentro del ámbito y competencia de la potestad reglamentaria del Presidente de la República.

Para demostrar lo anterior, a continuación se desvirtúan cada uno de los cargos de la demanda.

### 3.1. En relación con la fijación de reglas de competencia no contempladas en el decreto 2591 de 1991.

En relación con este cargo, cabe decir que el numeral acusado se limita a desarrollar el artículo 37 del Decreto con fuerza de Ley 2591 de 1991 en concordancia con el artículo 86 de la Constitución Política y de la Jurisprudencia constitucional.

Efectivamente, como lo establece el artículo 86 de la Constitución Política, **todos los jueces** (colegiados y unipersonales) **son competentes en todo el país** para conocer de las acciones de tutela, y el artículo 37 del decreto extraordinario 2591 de 1991 previó, para evitar que se instauren múltiples tutelas por el mismo accionante y por los mismos hechos en diferentes partes del país, que existirá **una competencia “a prevención” por los jueces del lugar** donde se originó la vulneración del respectivo derecho fundamental que dio lugar a la acción de tutela.

Sobre el **alcance de la expresión “a prevención”** contemplada en el artículo 37 del decreto extraordinario 2591 de 1991, resultan pertinentes las siguientes precisiones efectuadas por la Corte Constitucional en las siguientes Providencias:

- **Auto número 190 de 2021.** En esta providencia la Corte precisó:

*“... la Corte ha interpretado que el término **“a prevención”**, contenido en los artículos 37 del Decreto 2591 de 1991, implica que cualquiera de los jueces que sea competente, de acuerdo con lo prescrito en los artículos 86 constitucional y 37 del Decreto 2591 de 1991, está autorizado para conocer de la acción de tutela. En consecuencia, está prohibido que los jueces promuevan conflictos aparentes de competencia en las acciones de tutela, con el argumento de que la oficina judicial no respeta la especialidad del juez o las reglas de reparto<sup>1</sup>. Lo anterior, dado que, según la jurisprudencia pacífica de esta corporación, las disposiciones contenidas en el Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 1983 de 2017, **de ninguna manera constituyen reglas de competencia de los despachos judiciales, sino únicamente pautas de reparto de las acciones de tutela**<sup>2</sup>.”*

- **Auto 016 de 1994:**

En este Auto la Corte Constitucional determinó que la expresión **“a prevención”** significa que **“un juez conoce de una causa con exclusión de otros que eran igualmente competentes, por habérseles anticipado en el conocimiento de ella.”**

- **Sentencia C-833 de 2006**

<sup>1</sup> Ver Auto 172 de 2018.

<sup>2</sup> Ver, entre otros, los autos 105 de 2016; 157 de 2016; 007 de 2017; 028 de 2017; 030 de 2017; 052 de 2017; 059 de 2017; 059A de 2017; 061 de 2017; 063 de 2017; 064 de 2017; 066 de 2017; 067 de 2017; 072 de 2017; 086 de 2017; 087 de 2017; 106 de 2017; 152 de 2017; 171 de 2017; 197 de 2017; 332 de 2017; 325 de 2018; y 242 de 2019. Debido a ello, el párrafo 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”.



En dicha sentencia la Corte Constitucional se refirió al alcance de la competencia **a prevención** en los siguientes términos: “*consiste en la competencia concurrente de dos o más autoridades en relación con determinados asuntos, de tal manera que el conocimiento de éstos por una de ellas excluye la competencia de las demás.*”

Vista de manera concordante esta normatividad superior en conjunto con la jurisprudencia constitucional citada, es fácil concluir que el numeral acusado no hace más que señalar, a manera de regla de reparto, a uno de todos aquellos jueces que son competentes en todo el país para conocer de las acciones de tutela, en este caso a un juez colegiado como es el Consejo de Estado, para que conozca de las acciones de tutela contra las autoridades nacionales enunciadas en el numeral acusado, entre ellos el Presidente de la República.

### **3.2. En relación con la posible violación de la facultad reglamentaria por parte del Presidente de la República.**

A este respecto cabe recordar que el Presidente de la República, como jefe de Estado, jefe de Gobierno y máxima Autoridad Administrativa, se encuentra habilitado constitucionalmente para “*ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la debida ejecución de las leyes*”<sup>3</sup>. El Constituyente de 1991 fue claro en señalar que al legislador se le atribuye la función de hacer las leyes y al ejecutivo le corresponde reglamentarlas, pues dadas las múltiples carteras y entidades especialidades a su cargo, debía tener el deber de encauzar el enunciado general, abstracto y prospectivo de las normas, hacia la operatividad real.<sup>4</sup>

Con respecto a la potestad reglamentaria, el Consejo de Estado, en reiteradas providencias ha reconocido esta facultad en cabeza del Presidente de la República. Así lo hizo en Sentencia de 19 de septiembre de 2017, con Radicado 11001-03-06-000-2016-00220-00 (2318), al sostener:

“Esta potestad ha sido definida por la jurisprudencia de esta Corporación como:

*“La facultad constitucional que se atribuye de manera permanente al Gobierno Nacional, en cabeza del Presidente de la República, para expedir un conjunto de disposiciones jurídicas de carácter general y abstracto para la debida ejecución de la ley, a través de las cuales desarrolla las reglas y principios en ella fijados y la completa en aquellos detalles y pormenores necesarios que permiten su aplicación, pero que en ningún caso puede modificar, ampliar o restringir en cuanto a su contenido material o alcance.”*

Respecto a esta potestad, se han identificado las siguientes características:

- i) *Conlleva el ejercicio de una función administrativa.*
- ii) *Tiene como propósito precisar y detallar la ley para que de esta forma pueda ejecutarse adecuadamente.*
- iii) *Finaliza con la expedición de actos de carácter general y abstracto, los cuales, en el caso del Presidente de la República, reciben el nombre de decretos reglamentarios.*
- iv) *El acto que resulta no es una nueva ley, sino un acto complementario de esta.*
- v) *Promueve la organización y el funcionamiento de la administración.*

<sup>3</sup> Artículo 189 # 11 Constitución Política

<sup>4</sup> Cfr: Corte Constitucional. Sentencia C-228 de 1993.



- vi) *Representa un mecanismo de colaboración entre los poderes legislativo y ejecutivo.*
- vii) *Facilita la inteligencia y entendimiento de la ley por parte de la administración y los administrados.*
- viii) *No puede ejercerse en el caso de materias que deben necesariamente regularse a través de una ley.*
- ix) *No es absoluta, en virtud de encontrarse limitada. En esta dirección, la jurisprudencia ha señalado que no es posible ejercer la potestad reglamentaria cuando se trate de una ley que incorpore disposiciones precisas y claras que no requieren de una regulación adicional para su ejecución (límite por necesidad)."*

Como lo expresara el Consejo de Estado en sentencia del 18 de julio de 2002, expediente 11001-03-24-000-2000-6414-01, M.P. Camilo Arciniegas Andrade, en este caso también puede afirmarse que **“el reglamento respeta la competencia «a prevención» al facultar a los solicitantes para ocurrir ante jueces o tribunales de cualquier especialidad (en este caso incluido el Consejo de Estado)”. “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.”**

### **3.3. En cuanto a la supuesta concentración de competencias en el Consejo de Estado respecto de las tutelas contra el Presidente de la República.**

En relación con este cargo expresamos que el numeral acusado, cumpliendo el mismo objetivo de la norma legal en cuanto a evitar que uno o varios jueces resulten desbordados por un mar de tutelas en caso de que los accionantes coincidan en seleccionarlo para que conozca de su respectiva tutela, establece una regla de reparto con base en un criterio de razonabilidad, respecto de las tutelas contra el Presidente de la República, el Gobierno nacional y otras autoridades relacionadas con la erradicación de cultivos ilícitos, de manera que, entre todos los jueces que son competentes por virtud de la constitución, asigna el reparto a uno, en este caso un juez colegiado como es el Consejo de Estado, para que conozca de dichas tutelas.

En el mismo sentido, teniendo en cuenta que **no en todos los municipios** del territorio nacional se desarrollan acciones relacionadas con los cultivos ilícitos, resulta razonable prever, dentro de un criterio de equidad y de razonabilidad, que no se concentre en los jueces de los municipios que sufren dicha situación, la carga de asumir todas las acciones de tutela sobre esa materia, sino que sea un organismo superior, con cobertura en todo el territorio nacional, quien asuma por reparto el conocimiento de esas tutelas, máxime cuando las normas legales y reglamentarias al respecto señalan a diversas autoridades nacionales para establecer medidas relacionadas con la erradicación de cultivos.

Se trata, entonces, de manejar un criterio unificado y sistemático en relación con las tutelas relacionadas con esa materia, con cobertura en todo el territorio nacional.

Cabe precisar que, conforme a los párrafos 2 y 3 del mismo artículo al cual corresponde el numeral acusado, la regla de reparto contemplada en el mismo no está excluyendo la posibilidad de que las acciones de tutela contra las autoridades nacionales allí mencionadas se puedan presentar ante cualquier juez, en cualquier lugar del territorio colombiano.

Dicen dichos párrafos:





*PARÁGRAFO 2. Las anteriores reglas de reparto no podrán ser invocadas por ningún juez para rechazar la competencia o plantear conflictos negativos de competencia.*

*PARÁGRAFO 3. Las reglas de repartos previstas en este artículo no restringen el acceso a la administración de justicia. Las personas pueden interponer la acción de tutela ante cualquier juzgado, el cual tendrá la obligación de remitir el caso a la corporación judicial que corresponda.*

Ahora bien, en cuanto al acceso a la justicia por parte de los ciudadanos que no se encuentren en la capital, resulta fundamental recordar que la digitalización de la acción de tutela ya se encuentra en marcha. A la fecha, cualquier ciudadano con acceso a internet puede interponer una acción de tutela por vía electrónica, en la siguiente dirección electrónica, oficial de la rama judicial:

Disponible en: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/TutelaEnLinea>

En caso de que una persona no tenga acceso a internet, o no cuente con las capacidades para seguir el trámite de forma electrónica, como se precisó en apartes anteriores, existe la posibilidad de que la acción de tutela sea presentada ante cualquier juez del país, en cualquier lugar del territorio nacional y la remisión al Consejo de Estado no genera costo o trámite adicional para el accionante.

**3.4. Respecto a que el Presidente, vía decreto reglamentario, escoge el juez constitucional que él considera es el adecuado para que juzgue sus actuaciones por vía de tutela y en cuanto a que se excluye la posibilidad de controvertir la decisión de esas tutelas quedando como de única instancia.**

A este respecto, es importante precisar que el numeral acusado no ha pretendido fijar un juez único de tutela para el Presidente de la República sino que no impide que sean revisados en doble instancia ante la alta corte especializada en la materia.

Resulta fundamental recordar que conforme con el artículo 86 la Corte Constitucional (juez distinto al Consejo de Estado) todas las tutelas deben ser remitidas a revisión en los siguientes términos:

***“El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.”<sup>5</sup>***

Como se puede apreciar, las inconformidades de la ciudadanía para con los actos del presidente de la República no solo son revisados por el Consejo de Estado en doble instancia, sino también por el máximo órgano de la jurisdicción constitucional.

En caso de que el asunto no sea seleccionado por el tribunal en sede de revisión, tal y como se expresa en el documento explicativo oficial de la Corte Constitucional titulado el Abecé de la Acción de Tutela, existen varias posibilidades para insistir en la selección del asunto, de ahí que la insistencia es una facultad con la que cuenta:

- (i). Cualquier Magistrado titular de la Corte Constitucional;
- (ii). La Procuraduría General de la Nación;
- (iii). La Defensoría del Pueblo; y

<sup>5</sup> Constitución Política de Colombia, Art. 86.

(iv). La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.  
En palabras de la fuente mencionada:

*“el mecanismo consiste en poder insistir ante la Corte Constitucional en la selección de un caso que fue anteriormente excluido por esta Corporación. De manera discrecional, las autoridades mencionadas cuentan con un término de 15 días calendario siguientes a la notificación del auto de selección que descartó el caso, para insistir. La insistencia no se presenta ante la misma Sala que excluyó inicialmente el expediente, sino ante una Sala posterior, la cual, de manera discrecional, resuelve si selecciona o no para revisión el caso objeto de insistencia.”<sup>6</sup>*

Adicionalmente, la enmienda introducida por el Decreto 333 de 2021, contribuye a la seguridad jurídica. Permite la unificación jurisprudencial sobre las actuaciones, no solo del Presidente actual sino de las actuaciones de la institucionalidad que recae en la Presidencia de la República.

Al tener un juez especializado en lo administrativo, la posibilidad de conocer sobre sus actos, se traduce en la protección del interés general y a su vez en el fortalecimiento de la desconcentración de la administración de justicia.

Así mismo, es necesario resaltar que la Constitución Política de Colombia en su artículo 113 establece los pesos y contrapesos de las ramas del poder público en los siguientes términos:

*“Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.”*

De igual forma, en la Sentencia C-223 de 2019 la Corte Constitucional desarrolló el alcance del principio de separación de poderes, manifestando que este principio permite la distinción de funciones y la asignación a diferentes órganos, no obstante, es necesario y deseable que exista una colaboración armónica entre las ramas. La Corte es precisa al indicar que:

*“En virtud del principio de separación de poderes, así como del principio de colaboración armónica, el juez cuenta con independencia y autonomía para conducir los procesos judiciales.”*

Así mismo, los artículos 228 y 230 de la Constitución Política consagran el carácter independiente y autónomo de la administración de justicia, determinando que las decisiones judiciales son independientes y que los jueces están sometidos únicamente al imperio de la ley.

Sobre la base de las normas y la jurisprudencia citadas, resulta desafortunado afirmar que al ser el Consejo de Estado el encargado de juzgar las actuaciones y decisiones del Presidente de la República, se afecte la imparcialidad o independencia de la

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional de Colombia, Abecé de la Acción de Tutela. P. 18. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/ABCDE%20de%20la%20Acci%C3%B3n%20de%20Tutela15-10.pdf>



administración de justicia. Esto solo denota un sesgo interpretativo del demandante en la actuación del Consejo de Estado, Corporación que, por mandato constitucional, es el juez natural de las actuaciones, acciones y omisiones de la administración pública.

El poder judicial es, y debe ser entendido, como un *todo*. Desde los juzgados promiscuos municipales hasta las altas cortes en cada una de las especialidades e incluso los tribunales internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Por especialidad, cuantías, jurisdicción, entre otros factores, la normativa procesal establece criterios de reparto que tienen como función ductilizar el derecho a la igualdad de que los ciudadanos no puedan adelantar cualquier demanda ante cualquier juez. De ahí la importancia de la especialidad, sea penal, civil, laboral o administrativa.

En consecuencia, no están llamados a prosperar los argumentos del actor, al considerar que el Consejo de Estado por ser una Alta Corte y ser competente para juzgar al Presidente en sede de tutela, per se, se torne en un tribunal parcial que comulgue con los planes del gobierno y que sus decisiones no sean objeto de una doble instancia y de revisión por la Corte Constitucional.

## **Conclusión**

Con los argumentos expuestos queda demostrado que las modificaciones introducidas por el numeral acusado a las reglas de reparto de tutelas fueron expedidas dentro del ámbito de la potestad reglamentaria del Presidente de la República, respetando el ordenamiento superior contemplado en el artículo 86 de la Constitución Política y en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, así como los precedentes del Honorable Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, por lo cual no están llamados a prosperar los cargos de la demanda.

## **4. PETICIÓN**

Por todo lo anterior, se solicita respetuosamente al Honorable Consejero Ponente, declarar ajustada a derecho la norma demandada dentro del asunto de la referencia.

## **5. ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO DEMANDADO**

Adjunto al presente escrito los antecedentes administrativos del Decreto 333 de 2021, al cual pertenece la norma demandada, incluida la memoria justificativa de dicho decreto.

## **6. NOTIFICACIONES.**

El Ministerio de Justicia y del Derecho recibe notificaciones en la Calle 53 No. 13-27 de Bogotá, D.C., y en el buzón de correo electrónico: [notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co](mailto:notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co)

La Presidencia de la República recibe notificaciones en los correos electrónicos [notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co) y [andrestapias@presidencia.gov.co](mailto:andrestapias@presidencia.gov.co)

Del Honorable Magistrado,





Atentamente,

Por el Ministerio de Justicia y del Derecho:

**FRANCISCO JOSÉ CHAUX DONADO**  
Viceministro de Promoción de la Justicia  
C.C. 1.061.687.567

Por el Presidente y la Presidencia de la República:

**ANDRÉS TAPIAS TORRES**  
C.C. No. 79.522.289  
T.P.A. No. 88.890

*Anexos: Lo anunciado*

*Radicados: MJD-EXT21-0034700, 0034705 y 0034753, todos del 27 de julio de 2021. (Acorde con informe secretarial en el libro electrónico del expediente, la contestación de la demanda vence el diez (10) de septiembre de 2021).*