



Doctora

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

Honorable Consejera Ponente

Consejo de Estado - Sección Primera

Calle 12 No. 7 - 65

ces1secr@consejodeestado.gov.co

Bogotá D.C

Expediente: 11001-03-24-000-2021-00196-00
Demandante: Bernardita Pérez Restrepo y Juan David Ramírez Echeverri
Norma: Decreto 333 de 2021, que modificó el artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015 numeral 12 del artículo 1.
Tema: Reglas de reparto de la Acción de Tutela.
Se descorre traslado de solicitud de medida cautelar

Honorable Consejera 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 mediante 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; descorremos el traslado de la solicitud de suspensión provisional del numeral 12 del artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto Único Reglamentario 1069 de 2015, modificado por el Decreto 333 del 06 de abril de 2021, en los siguientes términos:

Con el fin de expresar las razones por las cuales no se debe acceder a la pretensión de suspender tal disposición, y a su vez aclarar como las disposiciones demandadas se encuentran ajustadas al ordenamiento constitucional, presentaremos este escrito con la siguiente estructura: **(i)** Aclaración previa; **(ii)** Normativa objeto de la solicitud de suspensión provisional; **(iii)** Argumentos de la solicitud de suspensión provisional; **(iv)** Argumentos sobre la legalidad de las disposiciones- razones por las cuales no procede la suspensión provisional de la norma acusada en el presente caso. **1** La norma demandada respeta los preceptos constitucionales, tales como la competencia territorial de los jueces de tutela y la desconcentración judicial, en consecuencia, no se vulnera la garantía de acceso a la administración de justicia. **2.** *La norma demandada se expide dentro del ámbito permitido a la potestad reglamentaria del Presidente de la República.* **3.** *De la supuesta falta de competencia y falta de motivación.*; **(v)** Petición.



I. ACLARACIÓN PREVIA

La demanda tramitada con radicado 11001-03-24-000-2021-00196-00, ajustada al medio de control de nulidad según el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA), solicita la nulidad del numeral 12 del artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto Único Reglamentario 1069 de 2015, modificado por el Decreto 333 del 06 de abril de 2021, el cual es un acto administrativo de carácter general, expedido por el Presidente de la República y el Ministro de Justicia y del Derecho, ambos autoridades del orden nacional.

Debe destacarse que la demanda hace una apreciación subjetiva sobre la competencia por factor territorial, realiza afirmaciones imprecisas sobre el acceso a la justicia y desconocen la potestad reglamentaria del Presidente de la República para garantizar el cumplimiento y correcta ejecución de las leyes. En especial, frente a las reglas de reparto de la acción constitucional de tutela, expedidas por vía reglamentaria para garantizar la protección de los derechos fundamentales y el acceso a la administración de justicia conforme a los principios de celeridad, eficiencia, eficacia y prontitud.

Una declaratoria de suspensión de la norma demandada, así sea provisional, privaría y retrasaría la impartición efectiva de justicia, generaría inseguridad jurídica sobre el juez competente para conocer a prevención de las acciones de tutela en curso y de las que se presentarán a futuro. Todo ello, en perjuicio de la protección efectiva de los derechos fundamentales y del ejercicio de las competencias y atribuciones reconocidas por la Constitución Política y la ley a los distintos órganos del Estado.

II. NORMA OBJETO DE LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

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 produjeren sus efectos, conforme a las siguientes reglas:*

(...)



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. (...)

III. ARGUMENTOS DE LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

La parte actora solicita la suspensión provisional del numeral 12 del artículo 1 del Decreto 333 de 2021, correspondiente al mismo numeral del artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015 que modifica, por supuesta falta de competencia del Presidente de la República para expedir el acto.

La solicitud se sustenta en los siguientes términos:

“La disposición objeto de la demanda, al determinar que todas las acciones de tutela dirigidas contra las actuaciones del Presidente de la República serán repartidas para su conocimiento en sede de primera instancia al Consejo de Estado, vertida en un decreto reglamentario, vulnera de forma directa lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política y en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, el cual tiene fuerza de ley.

Fue voluntad del Constituyente que todos los jueces, con absoluta prescindencia de su especialidad y jerarquía, fueran competentes para conocer de las acciones de tutela formuladas por los asociados en procura de obtener la protección de sus derechos fundamentales. En desarrollo de este mandado, en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 se determinó que eran competentes para conocer de la 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”.

Desde que la Constitución de 1991 entró en vigencia y hasta el 6 de abril de 2021, fecha en que fue publicado el Decreto 333 de 2021, la competencia para conocer de las acciones de tutela dirigidas en contra de las actuaciones del Presidente de la República residía en todos los jueces del país, que hacían parte de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial o Tribunales Administrativos, mientras que al día de hoy sólo el Consejo de Estado es competente para juzgar los actos del Presidente en casos de denuncia de violación de derechos fundamentales. De forma clara no se trata de una simple regla de reparto, sino de atribución de competencias o, mejor, de cercenamiento de una competencia otorgada desde la Constitución a los jueces de la República. (...)”



IV. ARGUMENTOS SOBRE LA LEGALIDAD DE LAS DISPOSICIONES- RAZONES POR LAS CUALES NO PROCEDE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LA NORMA ACUSADA EN EL PRESENTE CASO.

Contrario a lo sostenido por el demandante, la disposición demandada goza de plena legitimidad y validez, tanto el ejercicio de expedición, como el contenido de ella, es respetuoso de la Constitución Política y de la ley.

De otra parte, las normas demandadas se expiden dentro del ámbito y competencia de la potestad reglamentaria del Presidente de la República.

Considera este Ministerio que en el presente caso no se cumple el presupuesto necesario para que proceda la suspensión provisional de la norma acusada porque, del análisis de esta y de su confrontación con las normas superiores invocadas, no surge la vulneración de éstas como lo exige el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, que dice:

“(...) cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. (...)”. (Destacado y subrayado fuera de texto)

1. La norma demandada respeta los preceptos constitucionales, tales como la competencia territorial de los jueces de tutela y la desconcentración judicial, en consecuencia, no se vulnera la garantía de acceso a la administración de justicia.

El numeral 12 del artículo 1 del Decreto 333 de 2021, adicionado al artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, consagra:

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.”

Del contenido del numeral acusado se observa que el mismo desarrolla el artículo 37 del Decreto con fuerza de Ley 2591 de 1991, en el sentido de que, a efectos de distribuir razonablemente las acciones de tutela contra el Presidente de la República, al igual que las del Gobierno nacional y de otras autoridades relacionadas con la erradicación de cultivos ilícitos, sean repartidas al Consejo de Estado, de tal manera que la competencia a prevención establecida en la norma legal no resulte en la concentración de tutelas de todo tipo en unos pocos juzgados, tribunales o altas Cortes.



En concordancia con lo anterior, 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 las tutelas relacionadas con esa materia, máxime cuando las normas legales y reglamentarias en relación con dicha materia asignan funciones al respecto a diversas autoridades nacionales.

Se trata, entonces, de manejar un criterio unificado y sistemático en relación con las tutelas relacionadas con dicha materia, con cobertura en todo el territorio nacional. Cabe precisar que, conforme a los parágrafos 2 y 3 del mismo 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 por los accionantes ante cualquier juez, en cualquier lugar del territorio colombiano.

En este sentido, en el presente acápite se abordarán los aspectos relacionados con la competencia territorial y la desconcentración judicial, que se encuentran estrechamente relacionadas. Acorde con ello, se procederá a aclarar el alcance de la expresión ‘jueces’, en el sentido que no puede entenderse a partir de un concepto unitario, sino a toda persona u órgano válidamente investido de autoridad y ejercicio de jurisdicción para juzgar los asuntos sometidos a su conocimiento, competencia y conforme al procedimiento legalmente establecido.

Respecto al numeral 1 del artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, en la nueva redacción dada por el artículo 1º del Decreto 333 de 2021, se advierte que los cargos de nulidad se estructuran a partir de una serie de interpretaciones subjetivas de los demandantes que no corresponde al alcance real de la norma objetada y, por tanto, que no surgen directamente del texto de la aludida disposición.

No es cierto, como lo interpreta el actor, que la norma reglamentaria pretenda limitar el factor de competencia para conocer a prevención las acciones de tutela, solamente en cabeza de los jueces en sentido personal. La disposición acusada utiliza dicho término en concordancia con lo dispuesto en el artículo 86 de la Carta Política, en cuanto a que el término “jueces” se refiere a la autoridad que en forma individual o colegiada soluciona los conflictos judiciales mediante la aplicación del derecho, es decir, tanto a jueces en sí mismo, como a Magistrados de Tribunales, Altas Cortes y demás autoridades que ejercen jurisdicción, tal y como se evidencia de la lectura de dicho artículo cuando expresa:

“Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar (...)” (Subrayado fuera del texto)

Así, la expresión “jueces”, contenida en el mencionado numeral de la norma reglamentaria, no busca alterar el verdadero sentido del término contemplado en



nuestra Constitución Política. Representa, además, un ejercicio de respeto al alcance establecido en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, en cuanto a que también comprende a los jueces colegiados, entendiéndose por tal a los tribunales y, en mayor extensión conforme a la Constitución, a las más altas Corporaciones Judiciales, incluido el Consejo de Estado.

Respecto al numeral 12 del artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, adicionado por el artículo 1 del Decreto 333 de 2021, los cargos en ambos expedientes se derivan de una interpretación subjetiva de los actores, en cuanto a que estos entienden que con lo dispuesto en dicho numeral se está estableciendo una nueva regla de competencia que no está determinada en la Constitución o en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991.

Dicha afirmación carece de veracidad y sustento. Al margen de que la preceptiva acusada se limita a regular una regla de reparto, el numeral acusado hace referencia expresa a una calidad o categoría de juez, el colegiado, que a la luz del artículo 86 de la Carta Política tiene competencia para conocer de las acciones de tutela.

La referencia que hacen los demandantes del término *jueces* en el sentido de entenderlo como personal e individual y no colegiado, desconoce a todas luces el conocimiento a prevención con el que cuenta el juez constitucional y que es desarrollado por el inciso primero del artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 86 de la Constitución Política. Sobre el particular, establece el decreto citado que:

“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.” (Subrayado fuera del texto)

En este sentido, en el Auto 016 de 1994, 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 haberseles anticipado en el conocimiento de ella.”*

De igual manera, en la Sentencia C-833 de 2006, el Tribunal 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.”*

En este sentido, la disposición demandada dentro del asunto de la referencia reiteró el criterio vigente sobre el conocimiento a prevención. Sobre el particular, la Sala Plena de la Corte Constitucional ha precisado 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”¹ (Subrayado por fuera del texto original.)

Por otra parte, el numeral demandado, así como los otros donde se establecen reglas de **reparto** consagradas en el artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, hacen referencia a la competencia contemplada en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 y, a partir de allí, comienza a determinar el reparto de las acciones de tutela, siendo la del numeral 12 una más de tales reglas.

El citado artículo, en su inciso primero dispone:

"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 produjeren sus efectos, conforme a las siguientes reglas: (...)"

Lo contemplado en el numeral 12 del mencionado artículo **es una regla de reparto**, donde se establece que todas aquellas acciones de tutela dirigidas contra las actuaciones del Presidente de la República, serán conocidas en primera instancia por el Consejo de Estado. Es un ejercicio de la racionalización de la distribución del trabajo, de tal forma que la carga de trabajo sea además razonable entre los distintos jueces competentes para conocer la acción constitucional de tutela.

Las demandas no están llamadas a prosperar, porque la norma acusada no hace más que reglamentar el Decreto 2591 de 1991, en cuanto al reparto de las demandas de tutela entre los jueces de la jurisdicción constitucional, de tal manera que el juez que va a conocer de la acción es el juez competente, según lo establecido en el artículo 37 del decreto reglamentario.

Los demandantes exponen dos preocupaciones y afirmaciones. La primera obedece a que los ciudadanos que se encuentren en lugares diferentes a la capital no puedan ejercer su derecho constitucional a instaurar la acción de tutela, y la segunda, que el Presidente tenga un único juez constitucional en sede de tutela.

Respecto a la primera preocupación sobre la posible limitación 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>

¹ Corte Constitucional. Auto 018 de 2019. M.P Gloria Stella Ortiz Delgado



En caso de que una persona no tenga acceso a internet, o no cuente con las capacidades para seguir el trámite de forma electrónica, existe la posibilidad de que la acción de tutela sea presentada ante cualquier juez del país, en cualquier lugar del territorio nacional.

En este sentido, el juez, en caso de no ser competente deberá remitir a aquel que así lo sea. Así lo precisan los parágrafos 2º y 3º del mismo numeral:

*“(...) **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.”* (Subrayado fuera del texto)

Esta remisión opera de oficio, lo cual no genera costo o trámite adicional para el accionante. Lo anterior, es concordante con lo precisado por la Corte Constitucional en el Auto 124 de 2009, reiterado en múltiples ocasiones:

“(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. La autoridad judicial debe, en estos casos, remitir el expediente al juez que considere competente con la mayor celeridad posible. (...)” (Subrayado fuera del texto.) En este mismo sentido, el auto señala, *“(ii) la equivocación en la aplicación o interpretación de las reglas de reparto contenidas en el Decreto 1382 de 2000 (hoy en el decreto 1069 de 2015, modificado por el decreto 333 de 2021) no autoriza 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.”*

Específicamente en el Auto 190 de 2021, 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”².* (Subrayado fuera del texto).

Lo anterior, dado que, según la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional, las disposiciones contenidas en el Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 1983

² Corte Constitucional. Auto 172 de 2018.



de 2017, **de ninguna manera constituyen reglas de competencia de los despachos judiciales, sino únicamente pautas de reparto de las acciones de tutela**³.

Por ello, al igual que lo expresara el Consejo de Estado en Sentencia de 18 de julio de 2002, expediente 11001032400020000641401, M.P. Camilo Arciniegas Andrade, puede afirmarse en este caso 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.”
(Subrayado fuera del texto.).

Sobre la base de lo expuesto, ha sido desvirtuado el argumento de las demandas que sostiene que con la reforma del Decreto 333 de 2021 se ha limitado la posibilidad de interponer acciones de tutela en contra del Presidente de la República por parte de la ciudadanía que se encuentre o habite en lugares diferentes a la capital.

Respecto a la afirmación de que la actualización del Decreto 333 de 202 ha creado a un juez exclusivo en sede de tutela para el Presidente de la República, 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.”

Sobre la base de la norma citada, resulta desafortunado afirmar que al ser el Consejo de Estado el encargado de juzgar las actuaciones y decisiones del Presidente de la República, se afecten la administración de justicia, su imparcialidad o independencia. Esto solo denota un sesgo interpretativo de los demandantes 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

³ 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”.



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.

Dado que por vía de la acción de tutela se canalizan las inconformidades con la administración pública, dado el fuero, estatus y exposición de la figura del Presidente de la República, de manera alguna el Decreto 333 de 2021 ha pretendido fijar un juez único para evitar que sus actos sean revisados por vía de tutela, sino para que sean revisados en doble instancia ante la alta corte especializada en la materia.

Con todo, 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.”⁴

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
- (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.”⁵*

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

⁴ Constitución Política de Colombia, Art. 86.

⁵ 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>



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.

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.

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.”

En consecuencia, no están llamados a prosperar los argumentos sobre la creación de un “juez único” para el Presidente planteado por los demandantes con sus afirmaciones ya que desconocen principios y pilares fundamentales del Estado Social de Derecho, al considerar que el Consejo de Estado al 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.

2. La norma demandada se expide dentro del ámbito permitido a la potestad reglamentaria del Presidente de la República.

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*”⁶. 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 especializadas a su cargo, debía tener el deber de encauzar el enunciado general, abstracto y prospectivo de las normas, hacia la operatividad real.⁷

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:

⁶ Artículo 189 # 11 Constitución Política

⁷ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-228 de 1993.



“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.*
- 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)”*

En este mismo sentido, se destaca reiteradamente el alcance de la potestad reglamentaria de la que goza el Presidente de la República, en la jurisprudencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 18 de julio de 2002, en la que se precisó lo siguiente:

*“La Sala Plena de lo Contencioso-Administrativo, en sentencia de 8 de febrero de 2000, tras recapitular la jurisprudencia de la Corporación en esta materia, puso de presente su evolución desde cuando definió que **el Presidente de la República puede reglamentar los códigos, hasta dejar sentado que puede ejercer la potestad reglamentaria respecto de todas las leyes en general, sin distingos, que no los hizo la Constitución.** En este caso, mediaba una norma con fuerza de ley, como era el Decreto 2591 de 1991, para cuya aplicación el Presidente de la República encontró necesario dictar las normas de carácter general que se contienen en el decreto acusado. Y podía expedirlas en cualquier*



tiempo, porque emanaban de su potestad para reglamentar las leyes, que es intemporal, según lo previsto en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política. Carecen, pues, de fundamento, los cargos por incompetencia. (Negrita y subrayado fuera del texto original)

De la misma forma, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-228 de 1993, estableció la diferencia entre la tarea legislativa del Congreso y la potestad reglamentaria, concedida al Presidente de la República por el numeral 11 del artículo 189 de la Carta Política, entendiendo que:

“Ejercer esa potestad no implica que el gobierno esté legislando, pues el hecho de reglamentar una ley no equivale a legislar. Otra cosa es que el acto reglamentario produzca, como debe ser, efectos jurídicos, lo cual es apenas connatural a un estado de derecho, donde toda significación jurídica. (...) El ejecutivo no puede legislar -salvo que se trate de facultades extraordinarias o de los estados de excepción de acuerdo con los términos de la Constitución- pero sí puede regular, porque toda legislación es normativa, pero no toda normatividad es legislativa, pues la norma es género y la ley es especie.”
(subrayado fuera del texto)

En ese marco, la Ley 489 de 1998, que contiene disposiciones sobre la organización y funcionamiento de las entidades de orden nacional, en consonancia con el artículo 208 de la Constitución Política, asigna unas funciones concretas a los ministerios en materia reglamentaria. Al respecto, es de destacar los numerales 2, 3 y 6 del artículo 59 de la ley en mención:

- “Funciones. Corresponde a los ministerios y departamentos administrativos, sin perjuicio de lo dispuesto en sus actos de creación o en leyes especiales:*
- (...) 2) Preparar los proyectos de decretos y resoluciones ejecutivas que deban dictarse en ejercicio de las atribuciones que corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa y dar desarrollo a sus órdenes que se relacionen con tales atribuciones.*
 - 3) Cumplir las funciones y atender los servicios que les están asignados y dictar, en desarrollo de la ley y de los decretos respectivos, las normas necesarias para tal efecto.*
 - (...) 6) Participar en la formulación de la política del Gobierno en los temas que les correspondan y adelantar su ejecución.”*

En Sentencia C-917 de 2002, la Corte Constitucional explicó estas responsabilidades, concluyendo que:

“(...) la función de los ministerios en la estructura orgánica nacional es la de ser, bajo la dirección del presidente de la República, la máxima autoridad administrativa en el área correspondientemente asignada y que, en ejercicio de dicha función, los primeros pueden formular y adoptar políticas atinentes a su despacho, pero, además, ejecutar la Ley en el ámbito de su especialidad.”



Con base en los criterios expuestos, resulta de absoluta relevancia recordar que en varias ocasiones el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia o de los que han hecho sus veces, en ejercicio de la facultad reglamentaria, ha expedido varios decretos sobre reglas para el reparto de la acción de tutela, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 del Decreto-Ley 2591 de 1991 *“por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”*.

Al respecto, vale la pena referirse a los siguientes decretos reglamentarios expedidos por el Gobierno Nacional a lo largo de los últimos 30 años:

- **Decreto 306 de 1992:** *“Por el cual se reglamenta el Decreto 2591 de 1991”*.⁸
- **Decreto 1382 de 2000:** *“Por el cual se establecen reglas para el reparto de la acción de tutela”*.⁹
- **Decreto 1069 de 2015:** *“por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho”*.¹⁰
- **Decreto 1983 de 2017:** *“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”*.¹¹
- **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”*.¹²

Igualmente, resulta relevante recordar que el Decreto 1382 de 2000, fue objeto de revisión y pronunciamiento por parte del Consejo de Estado, al resolver una demanda de nulidad por inconstitucionalidad contra algunas de sus normas. En dicho fallo, tal y como consta en los considerandos del Decreto 333 de 2021, se citó el importante precedente del Consejo de Estado en el que dejó claro que:

“Que el honorable Consejo de Estado en sentencia de fecha 18 de julio de 2002, decidió una demanda de nulidad por inconstitucionalidad contra el Decreto 1382 de 2000 y argumentó que “[...] el Presidente de la República, mediante el Decreto 1382 de 2000, ejerció la potestad reglamentaria respecto de una norma con fuerza de ley, es decir, dentro del ámbito de la competencia que le asigna el artículo 189-11 de la Constitución.”

Que asimismo, el honorable Consejo de Estado en sentencia del 18 de julio de 2002 determinó que las reglas de reparto contenidas en el Decreto 1382 de 2000 son necesarias para “[...] lograr la desconcentración de la Administración de

⁸ Su vigencia y modificaciones están disponibles en el Sistema único de Información Normativa (SUIN-Juriscol). Disponible en: http://suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1070234#ver_1070235

⁹ Su vigencia y modificaciones están disponibles en el Sistema único de Información Normativa (SUIN-Juriscol). Disponible en: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1276834>

¹⁰ Su vigencia y modificaciones están disponibles en el Sistema único de Información Normativa (SUIN-Juriscol). Disponible en: http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30019870#ver_30242032

¹¹ Su vigencia y modificaciones están disponibles en el Sistema único de Información Normativa (SUIN-Juriscol). Disponible en: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30034333>

¹² Su vigencia y modificaciones están disponibles en el Sistema único de Información Normativa (SUIN-Juriscol). Disponible en: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30041487>



Justicia, imperativo constitucional y legal que se extiende a la acción de tutela y que resultaría imposible si llegaran a reunirse en un mismo órgano judicial innumerables solicitudes de amparo, como ocurriría, por ejemplo, en un tribunal superior, ante el empeño de los solicitantes por contar con una sentencia de segundo grado dictada por la Corte Suprema de Justicia. En ésta situación y en otras similares, se frustraría el principio de desconcentración de la Administración de Justicia a pretexto de una facultad ilimitada para escoger al Juez, que desde luego ni la Constitución ni las leyes establecen. En segundo término, porque el reglamento respeta la competencia «a prevención» al facultar a los solicitantes para ocurrir ante jueces o tribunales de cualquier especialidad. 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.»¹³

Sobre la base de lo expuesto, contrario a lo afirmado por los demandantes, el Presidente de la República así como el Ministerio de Justicia y del Derecho tienen competencia para reglamentar la forma en que se realiza el reparto de tutelas, ya que dicha regulación corresponde al ejercicio de la potestad que le asigna la Constitución en el área de su especialidad, que es la administración de justicia.¹⁴

3. De la supuesta falta de competencia y falsa motivación

Las reglas de competencia en materia de tutelas están contempladas en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, estableciendo:

“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.

<Inciso CONDICIONALMENTE exequible> De las acciones dirigidas contra la prensa y los demás medios de comunicación serán competentes los jueces de circuito del lugar.”

Sobre el alcance de este artículo se pueden tomar en consideración las siguientes precisiones jurisprudenciales de la Corte Constitucional:

¹³ Cfr. Considerando del 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”. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=161266>

¹⁴ Funciones del Ministerio de Justicia y del Derecho, artículo 2, Decreto 1427 de 2017.



En Auto número 190 de 2021, precisó la Corte:

*“... 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 reparto¹⁵. 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 tutela¹⁶.”*

Así mismo, en el Auto 016 de 1994, 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 haberseles anticipado en el conocimiento de ella.”**

De igual manera, en la Sentencia C-833 de 2006, el Tribunal 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.”*

En este sentido, la disposición demandada dentro del asunto de la referencia reiteró el criterio vigente sobre el conocimiento a prevención. Sobre el particular, la Sala Plena de la Corte Constitucional ha precisado 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**”¹⁷ (Subrayado por fuera del texto original.)*

Como se observa, el numeral 12 demandado no hace más que desarrollar la competencia contemplada en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, determinando

¹⁵ Ver Auto 172 de 2018.

¹⁶ 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 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”*.

¹⁷ Corte Constitucional. Auto 018 de 2019. M.P Gloria Stella Ortiz Delgado



una regla de reparto de las acciones de tutela. Es un ejercicio de la racionalización de la distribución del trabajo, de tal forma que la carga de trabajo sea además razonable entre los distintos jueces competentes para conocer la acción constitucional de tutela.

En tal virtud, contrario a lo sostenido por los demandantes, no se constituye vicio alguno en la expedición del decreto, pues no hay desviación de las atribuciones constitucionalmente conferidas al Presidente de la República, ni existe error de hecho o de derecho que pueda llegar a afectar la legalidad del acto, pues la finalidad perseguida no es otra más que a racionalización en la distribución de las cargas laborales, objetivo previsto por el legislador, que no obedece a propósitos particulares, personales o arbitrarios. Ahora bien, la disposición demandada goza de plena legitimidad y validez, por cuanto el ejercicio de expedición, como el contenido de ella, son respetuosos de la Constitución Política y de la ley.

Como lo expresara el Consejo de Estado en sentencia del 18 de julio de 2002, expediente 11001-03-24-000-2000-6414-01, citada en precedencia, 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.”**

Sobre las modificaciones introducidas a las reglas de reparto de tutelas, estas 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 tampoco por estas razones es procedente la medida cautelar.

Por todo lo anterior, los argumentos y solicitudes plasmadas en la demanda no están llamados a prosperar, pues claramente no existe una afectación al principio de separación de poderes que acentúe el presidencialismo; más si se tiene en cuenta que dicha afirmación carece de todo sustento.

V. PETICIÓN

Por todo lo anterior, se solicita respetuosamente a la Honorable Consejera, **NEGAR LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL**, en relación con la norma demandada dentro del asunto de la referencia.

VI. ACUMULACIÓN DE PROCESOS

Teniendo en cuenta que contra el Decreto 333 de 2021 cursan además del presente proceso, los procesos 2021-00162 (acumulado 2021-00194), 2021-164, 2021-00165, 2021-182, 2021-00193, 2021-00223 y 2021-00296, todos con pretensiones que pueden resolverse en un mismo proceso y mediante el mismo procedimiento, así como el hecho



de que en todos los casos los demandados son los mismos, respetuosamente solicitamos a la honorable Magistrada Ponente que, en aras de la economía procesal, se acumulen todos estos procesos entre sí, máxime cuando todos ellos se encuentran en la misma instancia y aún no se ha fijado fecha para la audiencia.

VII. ANEXOS

- Decreto No. 1399 del 26 de octubre de 2020 por medio del cual se nombra el cargo de Viceministro de Promoción de la Justicia a Francisco José Chaux Donado.
- Acta de posesión No. 0067 del 27 de octubre del 2020 por medio de la cual se toma posesión del cargo de Viceministro de Promoción de la Justicia
- Poder conferido a Andrés Tapias Torres por el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República con sus documentos de soporte.

VIII. 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 electrónico: notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co

La Presidencia de la República recibe notificaciones en los correos electrónicos notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co y andrestapias@presidencia.gov.co

De la Honorable Magistrada, 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 de la República:

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

Anexos: Lo anunciado



El futuro
es de todos

Gobierno
de Colombia

Radicados: MJD-EXT21-0039051 y MJD-EXT21-0039055 de 24/08/2021.