



Doctor
ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉZ
Honorable Consejero Ponente
Consejo de Estado - **Sección Primera**
Calle 12 No. 7 - 65
ces1secr@consejodeestado.gov.co
Bogotá D.C

Expediente: 11001-03-24-000-2021-00165-00
Demandante: **EDIER ESTEBAN MANCO PINEDA**
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.
Se descorre traslado de solicitud de medida cautelar

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; 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:

I. ACLARACIÓN PREVIA

La demanda tramitada con radicado 11001-03-24-000-2021-00165-00, de nulidad según el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA), solicita la nulidad de 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.

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 1º. 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:

(...)

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

En el presente caso el actor acusa el numeral 12 del artículo 1º del decreto 333 de 2021, por incurrir en desviación de poder porque, según el demandante:

*“... el Presidente de la República, al ser sujeto procesal en constantes litigios acerca de los programas, políticas de erradicación de cultivos ilícitos, **incide de manera directa en el juez de reparto para su conocimiento y evasión, elusión,** de conformidad con una serie de pronunciamientos previos del respectivo Distrito o Tribunal en contra de esas mismas materias de seguridad nacional/erradicación de cultivos ilícitos. En este sentido **el numeral 12 del artículo 1 del decreto 333 de 2021 vulnera el artículo 137 de la ley 1437 de 2011,** porque **el fin oculto del Presidente de la República es eludir, evitar y/o trasladar el reparto de tutelas en contra de sí mismo a otro Tribunal diferente en el que constantemente ha sido vencido y/o afectado de manera negativa los intereses de erradicación de cultivos ilícitos,** vulnerando la desconcentración de la administración de justicia al establecerla a un juez que no conoce los sujetos, que no conocer el contexto, que está en el centro del país y que no cumple a cabalidad el principio de inmediación en materia procesal y ni decir la imparcialidad que debe tener el Presidente de la República a la hora de ejercer su potestad reglamentaria, pues salta de bulto y brilla al ojo que **el Presidente, por medio del numeral 12 del artículo 1 pretende, como sujeto procesal que concierne a su política de erradicación de cultivos ilícitos y la afectación de la población en el territorio, saltar el juez de reparto que viene salvaguardando los derecho fundamentales y elegir su propio juez para que conozco de esos mismos asuntos.**” (Destacado y subrayado fuera del escrito)*

IV. RAZONES POR LAS CUALES NO PROCEDE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LA NORMA ACUSADA EN EL PRESENTE CASO.

Consideramos que en el presente caso no se cumple el presupuesto necesario para que proceda la suspensión provisional de la norma acusada, porque la norma invocada por el actor como violada (artículo 137 de la Ley 1437 de 2011), es apenas una de las causales para instaurar el medio de control de nulidad y no una norma superior a la cual haya debido atenerse la norma acusada.

Así mismo, los argumentos del actor para alegar la supuesta desviación de poder, en la cual se incurrió con la norma demandada, son apreciaciones meramente subjetivas, que resultan desvirtuadas con los siguientes argumentos:

1. La norma demandada respeta 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 acusado 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 sistémico 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 se 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.

Dichos parágrafos dicen:

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.

Estas precisiones en estos parágrafos del numeral acusado son concordantes con lo determinado a su vez por la Corte Constitucional en el Auto 124 de 2009, reiterado en múltiples ocasiones, entre ellas en el Auto 190 de 2021, en cuanto a que “*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. (...)*” mientras que “*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.”

En relación con la facultad reglamentaria ejercida a través de la norma acusada, 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”*¹. 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.²

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.*
- 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)”*

¹ Artículo 189 # 11 Constitución Política

² Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-228 de 1993.



El Consejo de Estado ya ha desarrollado el alcance de la potestad reglamentaria de la que goza el Presidente de la República. A saber, la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, la Sentencia del 18 de julio de 2002, 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 distinguos, 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)*

Por las razones expuestas, la norma demandada respeta la competencia territorial de los jueces de tutela y la desconcentración judicial. No es correcto concluir que el Consejo de Estado al ser el competente para juzgar al presidente en sede de tutela es *per se*, un tribunal parcial.

2. La digitalización de la justicia, los pesos y contrapesos entre las ramas del poder público y las posibilidades para acceder a la doble instancia en un fallo contra el Presidente de la República hace que los argumentos del demandante carezcan de sustento jurídico

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.

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 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 en 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.

Dado que por vía de la acción de tutela se canalizan las inconformidades con la administración pública y 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.**”³*

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*

³ Constitución Política de Colombia, Art. 86.

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.”⁴

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. 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 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 cumpla con los planes del gobierno.

Así mismo, las modificaciones introducidas 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.

V. PETICIÓN

Por todo lo anterior, se solicita respetuosamente al Honorable Consejero Ponente, 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 en este mismo Despacho cursan los procesos **2021-00165, objeto de esta intervención**, además de los procesos 2021-00164, 2021-00193 y 2021-00223, 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 al honorable Magistrado 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.

⁴ 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>



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

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 de la República:

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

Anexos: Lo anunciado

Radicados: Notificación electrónica del 27 de julio, radicada con los números MJD-EXT21-0034686, 0034688 y 0034691, de la misma fecha.