

## Treinta años de protección y aplicación de los derechos fundamentales y colectivos

### *Thirty years of protection and enforcement of fundamental and collective rights*

J. Kenneth Burbano Villamarín<sup>\*</sup>

#### Resumen

En el presente artículo se abordan y caracterizan la acción de tutela, el *habeas corpus*, las acciones populares y las de grupo. El objetivo es revisar las modificaciones legislativas y reglamentarias para valorar si los cambios preservan estas acciones constitucionales, favorecen su aplicación y brindan una mejor protección de los derechos humanos y del ordenamiento jurídico, en general.

**Palabras clave:** acciones constitucionales, acciones populares, acciones de grupo, acción de tutela, competencia, *habeas corpus*, reglamentación, reglas de reparto

#### Abstract

This article discusses and characterizes the tutela, habeas corpus, popular and group actions. The objective is to review the legislative and regulatory amendments to assess whether the changes preserve these constitutional actions, favor their application and provide better protection of human rights and the legal system in general.

**Keywords:** constitutional actions, popular actions, class actions, tutela action, jurisdiction, habeas corpus, regulation, distribution rules

---

<sup>1</sup> \* Abogado, profesor y director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre, y conjuer de la Corte Constitucional. Analista y opinador de varios medios de comunicación; columnista de *El Espectador* (2020) y *Ámbito Jurídico*. Correo: [jorge.kenetb@unilibre.edu.co](mailto:jorge.kenetb@unilibre.edu.co)

## 1. Introducción

Este escrito complementa y actualiza el artículo titulado *De la protección y aplicación de los derechos, desarrollo legal e inconstitucionalidad*, publicado por Burbano Villamarín (2011). Para empezar, vale la pena reiterar que, en la construcción de la Constitución Política de Colombia de 1991, confluyen los anhelos de la sociedad; esas aspiraciones o fines últimos buscados por la comunidad se erigieron como valores, principios, derechos, deberes y obligaciones, ubicados especialmente en la denominada *parte dogmática* de la Carta.

Es motivo de encomio el significativo aporte de la Constitución de 1991 en materia de derechos humanos, coherente con la dimensión axiológica del Estado social de derecho. Se estipulan los derechos fundamentales; los sociales, económicos y culturales; y los colectivos y del ambiente. De forma consecuente, el ordenamiento superior establece mecanismos constitucionales de protección, con características y aplicación diversa, pero que apuntan a limitar el ejercicio del poder de las autoridades; especialmente cuando es excesivo o desbordado, y se crea así un equilibrio entre los ciudadanos y los servidores públicos, acorde con el ordenamiento constitucional colombiano.

Este documento se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se hace la distinción entre mecanismos de protección cuya naturaleza constitucional es la salvaguardia directa de los derechos humanos y aquellos que protegen los derechos humanos de forma indirecta. En segundo lugar, se describen y caracterizan los siguientes mecanismos: acción de tutela, *habeas corpus*, acciones populares y acciones de grupo; el objetivo es constatar las variaciones legislativas como reglamentarias. En tercer lugar, se presenta una serie de conclusiones.

## 2. Distinción entre mecanismos de protección directa e indirecta de los derechos humanos y/o del ordenamiento jurídico

Es común encontrar en la doctrina, posiblemente como derivado de la propia Constitución (título II, capítulo IV: De la protección y aplicación de los derechos), que se aborden los mecanismos constitucionales de protección de los derechos de la misma manera como se estudian otros mecanismos, también previstos en la norma superior. Bajo esta nomenclatura se incluye a todas las acciones referidas, y aun al derecho de petición.

Esta comprensión tan amplia de los mecanismos constitucionales puede generar inconvenientes; por ello, es necesario distinguir entre los mecanismos constitucionales cuya naturaleza y concepción está dirigida a la protección directa de los derechos humanos (tutela, *habeas corpus*, acciones populares y acciones de grupo) y los mecanismos constitucionales cuya razón de ser es la protección del ordenamiento jurídico, en general (acciones de cumplimiento, inconstitucionalidad, nulidad por inconstitucionalidad), sobre los que se suele afirmar que protegen los derechos humanos de manera indirecta. Lo dicho permite corroborar que la naturaleza de los mecanismos y su finalidad es distinta.

Así pues, por mandato de la Carta de 1991 y de la Ley, se puede constatar que la *acción de tutela* es un mecanismo de protección de los derechos fundamentales (artículo 86); el *habeas corpus* es, a la vez, un derecho fundamental y una acción constitucional para amparar el derecho fundamental a no ser privado ilegalmente de la libertad individual, física o corporal (artículos 28 y 30); las *acciones populares* protegen los derechos e intereses colectivos y las *acciones de grupo* no son, en realidad, mecanismos de protección de derechos, en el entendido de su preservación, sino una garantía para obtener indemnización de perjuicios,

a solicitud de un grupo de personas (artículo 88).

Ahora bien, la Constitución vigente no prevé que las acciones de cumplimiento se ejerzan para proteger derechos (artículo 87); tampoco lo informa su ley reglamentaria (Ley 393 de 1997). Lo mismo ocurre con las acciones de inconstitucionalidad (artículo 241) y de nulidad por inconstitucionalidad (artículo 237,2); la norma rectora no les atribuye ese tipo de guarda.

Cuando, a través de la acción de cumplimiento, se logra la observancia de la Ley y de los actos administrativos, y, mediante las acciones de inconstitucionalidad y de nulidad por inconstitucionalidad se preserva la supremacía e integridad de la Constitución, en sentido general, se protege el ordenamiento jurídico; aunque el contenido de las normas (leyes, decretos), sometidas al control judicial, se refiera a derechos de las personas.

Lo planteado, desde luego, no es un asunto de simple enunciación o de adecuada dicción jurídica, sino que tiene implicaciones de gran trascendencia; por ejemplo, cuando se niega una acción de tutela ante la existencia de otro medio de defensa judicial, dado que la vulneración o amenaza a los derechos fundamentales de una persona deriva de la Ley, se abre el camino para una acción de inconstitucionalidad, cuya

eventual prosperidad no garantiza la protección del derecho individual.

También puede ocurrir que, en una acción de tutela promovida contra una autoridad, el operador jurídico la niegue y argumente que lo conducente es instaurar una acción de cumplimiento, pues el servidor público debe acatar una ley o un acto administrativo que lo obliga a actuar de una determinada manera. Por supuesto, frente a los ejemplos dados se requiere más información, mejor valoración jurídica, y probablemente lo planteado sea discutible; sin embargo, lo importante es explicar que, al ordenar erróneamente que se acuda a ciertos mecanismos constitucionales, se impide el acceso a la administración de justicia y se desamparan los derechos.

Por otro lado, se suele incluir el *derecho de petición* (artículo 23 de la C. P.) dentro de los mecanismos de protección de los derechos humanos, lo cual es equívoco; no es un mecanismo de protección, su calidad es la de derecho fundamental (Ley Estatutaria 1755 de 2015). El *derecho de petición* se ejerce con mucha frecuencia y obliga a una pronta resolución por parte de las autoridades, pero, ante la pregunta sobre qué hacer cuando los servidores públicos o ciertos particulares no responden el derecho de petición, o lo hacen de forma confusa, dilatoria o tardía, la respuesta es clara: se debe

acudir a la tutela; luego, el mecanismo de protección es la acción de tutela, y no el derecho de petición.

También han hecho carrera algunas prácticas o costumbres, como las siguientes: siempre que se va a incoar la acción de tutela hay que ejercer previamente el derecho de petición, o, cuando no se resuelve un derecho de petición, se debe “reiterar la petición”. De acuerdo con la Constitución y la Ley, las dos prácticas carecen de fundamento legal; ni el derecho de petición es requisito previo para ejercer la acción de tutela, salvo cuando lo alegado sea la violación al derecho de petición, ni hay obligación de reiterar el derecho de petición no resuelto. Estos hábitos ciudadanos conducen a que los servidores públicos arraiguen sus malos procedimientos.

En estos treinta años, es indiscutible que los mecanismos constitucionales de protección de derechos humanos, en especial la acción de tutela, dado su carácter informal, celeridad y eficaz, dividieron la historia jurídica colombiana en dos: antes de su creación, cuando el ejercicio y amparo de los derechos resultaba difícil o imposible, pues sólo se lograba a instancias de los procesos judiciales ordinarios, y después de su creación, que, junto con la Corte Constitucional, son las instituciones más significativas de la Constitución Política de 1991.

### 3. Acciones constitucionales para la protección de derechos fundamentales y colectivos

#### 3.1 Acción de tutela

La *acción de tutela* es un mecanismo constitucional para la protección de los derechos fundamentales de las personas, ante la vulneración o amenaza que puede provenir de las autoridades públicas o de ciertos particulares; se establece, por primera vez, en la Constitución Política de 1991, artículo 86, y se ha desarrollado legalmente mediante los decretos 2591 de 1991, 306 de 1992, 1382 de 2000, 1069 de 2015, 1834 de 2015, 1983 de 2017 y 333 de 2021.

La incidencia social y jurídica de la acción de tutela es ampliamente conocida. Algunos sectores, en especial los jueces, proponen reformar su procedimiento, posiblemente afectados por la congestión judicial, las colisiones de competencia y el apremio de los términos para resolverla, entre otros aspectos. Los más radicales detractores, vinculados a organismos compelidos a cumplir con numerosas sentencias judiciales, proponen cambios sustanciales en la reglamentación, con los cuales se busca, por ejemplo, que sólo se promueva a través de

apoderado; que se elimine contra sentencias judiciales; que se multe a quien promueva tutelas que no prosperen; que haya jueces sólo para tutelas; y, lo que ha hecho carrera con cambios poco significativos y con medidas tomadas a la ligera, que se modifiquen las reglas de reparto de la acción de tutela. Sin embargo, estos intentos, que más parecen atentados contra la tutela, apuntan a minar su eficacia y celeridad; el problema de la congestión judicial no se debe a la tutela, sino a la creciente vulneración y amenaza de los derechos fundamentales, que proviene de las autoridades y de particulares que prestan servicios públicos.

La acción de tutela no se debe reformar; hay que mantenerla y protegerla. Este mecanismo constitucional no es un proceso judicial ordinario, sino una acción que puede ser ejercida por cualquier persona, sin importar su formación académica o jurídica; está exenta de apoderado y desprovista del ritualismo o la dificultad del derecho adjetivo; es eminentemente informal, esa es su esencia.

La competencia para su conocimiento la tienen todos los jueces, ya que se trata del amparo de derechos fundamentales; se garantiza así la doble instancia con independencia funcional y teniendo presente que la Corte Constitucional es un tribunal de cierre en estas materias.

### 3.1.1 Decreto 2591 de 1991

Este decreto, cuyo especial origen deriva del art. 5 transitorio de la Constitución de 1991, está bien estructurado; es adecuado para una acción residual que dispensa un respaldo eficaz a los derechos fundamentales. El decreto 2591 es distinto, en su concepción y regulación jurídica, a los mecanismos legales del procedimiento ordinario.

Siguiendo el orden del articulado del decreto, el inciso segundo del numeral 1 del artículo 6, sobre causales de improcedencia de la acción de tutela, fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-531 de 1993. Dada la naturaleza residual de la acción de tutela, la existencia de otros recursos o medios de defensa judiciales se constituye en causal de improcedencia; excepción hecha de la tutela utilizada como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La norma decía que *se entiende por irremediable el perjuicio que sólo pueda ser reparado en su integridad mediante una indemnización*. Al declarar inexecutable este apartado, la comprensión sobre el perjuicio irremediable quedaba sin piso en materia de tutela.

Con todo, la Corte Constitucional, en la referida Sentencia, superó el vacío; explica que el perjuicio irremediable ha de ser inminente, esto es, *amenaza o está por suceder prontamente; las medidas*

*que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes; no se trata de cualquier perjuicio, este debe ser grave, y la urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable*. Además, la Sentencia señala la importancia de la concurrencia de estas situaciones en materia de perjuicio irremediable, y le ofrece al juez unos elementos valiosos para que analice, en cada caso, la existencia de tales situaciones.

Los artículos 11, 12 y 40 del Decreto 2591 de 1991<sup>2</sup> fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional,

---

<sup>2</sup> Artículo 11. La acción de tutela podrá ejercerse en todo tiempo, salvo la dirigida contra sentencias o providencias judiciales que pongan fin a un proceso, la cual caducará a los dos meses de ejecutoriada la providencia correspondiente.

Artículo 12. La caducidad de la acción de tutela no será obstáculo para impugnar el acto o la actuación mediante otra acción, si fuera posible hacerlo de conformidad con la Ley.

Artículo 40. Cuando las sentencias y las demás providencias judiciales que pongan término a un proceso, proferidas por los jueces superiores, los tribunales, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, amenacen o vulneren un derecho fundamental, será competente para conocer de la acción de tutela el superior jerárquico correspondiente. Cuando estas providencias emanen de magistrados, conocerá el magistrado que le siga en turno, cuya actuación podrá ser impugnada ante la correspondiente sala o sección. Tratándose de sentencias emanadas de una sala o sección, conocerá la sala o sección que le sigue en orden, cuya actuación podrá ser impugnada ante la sala plena correspondiente de la misma corporación (...).

mediante Sentencia C-543 de 1992. El artículo 11 se refería a la caducidad de la acción de tutela; el 12, a los efectos de la caducidad de la acción de tutela; y, el 40, a la competencia especial, cuando se invoque tutela contra sentencias o providencias judiciales proferidas por jueces superiores, los tribunales, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

En realidad, no había razón para establecer un término de caducidad en materia de tutela, pues el constituyente primario previó que se puede invocar *en todo momento*, si la vulneración o amenaza persiste. En cuanto a las providencias judiciales, se indicó que la acción de tutela, por regla general, no es procedente contra ellas. Uno de los argumentos expuestos en defensa de la constitucionalidad de la norma fue la preservación del principio de cosa juzgada que tiene como uno de sus efectos la seguridad jurídica; al respecto, la Corte resaltó que *no es posible sacrificar el supremo valor de la justicia, en aras de un orden o de una seguridad que no la realizaran (...)*. Así entendida, *la seguridad jurídica no se contrapone a la justicia, sino que se integra con ella*. Si bien es cierto que la Corte dejó en claro que la tutela es improcedente contra providencias judiciales, abrió su viabilidad por violación al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.

Igualmente, la Corte, por unidad normativa con el mencionado artículo 11, también encontró contrario a la Constitución el artículo 40 del mismo estatuto reglamentario<sup>3</sup>. Vale la pena exaltar el hecho de que el artículo 86 de la Carta Política dispone la invocación de la acción de tutela ante los jueces, sin ninguna distinción, en todo momento y lugar. Como se verá más adelante, el Decreto 1382 de 2000, por el cual se establecieron reglas para el reparto de la acción de tutela, revivió, en buena medida, el inconstitucional artículo 40.

La acción de tutela es procedente contra autoridades públicas, servidores públicos y, excepcionalmente, contra particulares encargados de la prestación de servicios públicos, o cuya conducta afecte grave y de manera directa el interés colectivo; o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión. Pues bien, los numerales 1 y 2 del artículo 42 del Decreto 2591 fueron declarados inexecutable

<sup>3</sup> Esto genera una obvia e inescindible unidad normativa entre ella y el artículo 11, hallado contrario a la Constitución, puesto que la materia que constituye núcleo esencial de los preceptos no es otra que la examinada en este fallo, es decir, la procedencia de la acción de tutela contra sentencias judiciales. En desarrollo de lo previsto por el artículo 6.<sup>º</sup> del Decreto 2067 de 1991, la Corte declarará que, habida cuenta de la unidad normativa, también dicho artículo es inconstitucional (Corte Constitucional, 1992).

parcialmente, en sentencia C-134 de 1994; estos enumeraban una serie de derechos que podía desconocerse con la prestación del servicio público de educación o de salud; además, resultaba inadmisibles la limitación. A su vez, el numeral 3 del artículo 42 sólo se refería a la acción de tutela contra el particular encargado de la prestación de servicios públicos *domiciliarios*; este aspecto fue declarado contrario a la norma superior por medio de la Sentencia C-378 de 2010. Por lo tanto, la Corte deja en claro que la acción de tutela es expedita contra el particular encargado de la prestación de servicios públicos para amparar todos los derechos fundamentales.

Al final del mencionado artículo 42, se encuentra el numeral 9, que se refiere a la protección de la *vida o la integridad* de quien se halla en subordinación o indefensión respecto del particular pedido en tutela. La Sentencia C-134 de 1994 retiró del ordenamiento jurídico las expresiones indicadas; exaltó la presunción de indefensión en los menores, y dijo que la tutela es adecuada para proteger todos los derechos de la persona indefensa.

El artículo 33 del Decreto 2591 regula la revisión de las acciones de tutela por la Corte Constitucional; en su texto original dispone que cualquier magistrado de la Corte Constitucional y el defensor del pueblo podrán soli-

citar la revisión de un fallo de tutela excluido por la Corte, cuando se considere que esta revisión puede aclarar el alcance de un derecho o evitar un perjuicio grave. A este artículo 33 se agrega que el procurador general de la Nación también puede solicitar la revisión de tutelas no seleccionadas por la Corte, conforme lo dispuso el artículo 7, numeral 12, del Decreto 262 de 2000, que modificó la estructura y organización de la Procuraduría General de la Nación; a su vez, el Acuerdo 01 de 2004 modificó el artículo 51 del Acuerdo 05 de 1992, Reglamento de la Corte Constitucional, al acoger la atribución dada al procurador.

De acuerdo con el art. 6, numeral 3(xi), del Decreto 4085 de 2011, dentro de las funciones de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado se encuentra la de ejercer la facultad de insistencia para seleccionar sentencias de tutela con el fin de que sean revisadas por la Corte Constitucional. Al mismo tiempo, en los artículos 55 y 57 del Reglamento de la Corte Constitucional, Acuerdo 02 de 2015, se prevé que la Agencia podrá insistir en la selección de una o más tutelas para su revisión.

Igualmente, el Acuerdo 02 señala que una sentencia de tutela podrá ser eventualmente seleccionada cuando ha sido puesta en consideración de la sala de selección por a) preselección de la

Unidad de Análisis y Seguimientos de Tutelas, o de uno de los magistrados que integran la sala de selección, con base en reseñas esquemáticas –lo cual es un avance en aras de la objetividad y para contrarrestar los favores–; b) por presentación de una solicitud ciudadana a la sala de selección; c) por insistencia, cuyos titulares se mencionaron anteriormente. Vale la pena resaltar que las solicitudes del literal b son previas a la sala de selección, y el literal c se refiere a solicitudes posteriores a la sala de selección para insistir sobre las tutelas no escogidas para revisión.

Hay un angustioso y muy particular término de *quince días calendario*, siguientes a la fecha de notificación por estado del auto de la sala de selección, dentro del que cualquier magistrado titular, el procurador general de la Nación, el defensor del pueblo o la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado pueden presentar la insistencia de revisión de tutelas a la Corte Constitucional, artículo 57, Acuerdo 02 de 2015. No se trata de días hábiles, como acontece en la práctica judicial, lo que reduce considerablemente el tiempo y hace inminente la extemporaneidad. Si a lo anterior se añaden los requisitos y los términos exigidos, por ejemplo, en la Defensoría del Pueblo, para insistir en revisión –Resolución 638 de 2008–, la posibilidad de acceder a este grado de jurisdicción es bastante limitada.

Un embate constitucional se dirigió contra el artículo 52 del Decreto 2591, sobre desacato. La parte final del inciso segundo dice que *la consulta se hará en el efecto devolutivo*. La Sentencia C-243 de 1996 declaró inexecutable estas expresiones; la providencia expresa que la norma adolece de técnica legislativa, pues, al señalar este efecto al trámite de la consulta, puede llevar a imponer la sanción, sin el pronunciamiento del superior jerárquico. No se podía aplicar por remisión el recurso de apelación del artículo 354 del Código de Procedimiento Civil, vigente en ese momento, y los efectos en que se concedía, dada la regulación especial de la acción de tutela y su característica de la celeridad. No obstante, resultaba viable armonizar la norma procedimental con la reglamentación de tutela, en el sentido de señalar que la consulta del auto que decide el incidente, imponiendo una sanción por desacato, se haría en el efecto suspensivo.

En el art. 52 en cuestión, no se establece un término determinado o determinable para resolver el trámite incidental de desacato a un fallo de tutela, lo cual implica la existencia de una omisión legislativa relativa; la Corte Constitucional, en la sentencia C-367 de 2014, dispuso que, en el trámite incidental de desacato a un fallo de tutela, no habrá de transcurrir más de diez días, contados desde su apertura, dado que la protección de

los derechos y el cumplimiento de los fallos están cobijados bajo el principio de la inmediatez.

### 3.1.2 Decreto 306 de 1992

Actualmente, la existencia de este decreto es nominal, ya que, de los diez artículos que lo integran, el art. 1 fue declarado nulo, el art. 8 fue derogado por el Decreto 1382 de 2000 y los artículos 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 9 se compilaron e integraron al Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho.

La norma original del artículo 1 del Decreto 306 establecía la comprensión del perjuicio irremediable, conforme al inciso segundo del numeral 1 del artículo 6 del Decreto 2591, declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-531 de 1993. Enseguida, el artículo 1 del Decreto 306 indicaba los casos en que no existe perjuicio irremediable. El Consejo de Estado expresó que la regulación de la norma no podía estar circunscrita a una noción cerrada y casuística del perjuicio irremediable, cuando la textura del artículo 86 en esta materia trae consigo una hipótesis abierta y de carácter fáctico, tal como lo dijo la Corte Constitucional. Con la declaratoria de inexecutable sobrevino el decaimiento del artículo 1 en mención y, por consiguiente, fue declarado

nulo por el Consejo de Estado, Sección Primera de lo Contencioso-Administrativo, Sentencia del 6 de febrero de 1996, expediente 3331.

El artículo 8 del Decreto 306, sobre reparto de la acción de tutela, fue derogado de manera expresa por el artículo 6 del Decreto 1382 de 2000. El artículo 8 informaba de los lugares donde existieran jueces de la misma jerarquía, la recepción de solicitudes verbales de tutela y, en general, la celeridad del reparto en las circunstancias descritas.

### 3.1.3 Decreto 1382 de 2000

Establece las reglas para el reparto de la acción de tutela. Al parecer, ante las frecuentes colisiones para determinar con certeza cuál juez debía conocer de ciertas tutelas, y la necesidad de superar los conflictos ocasionados por los fallos de tutela contra decisiones de jueces de superior jerarquía, entra en vigor el polémico decreto; se generan interpretaciones opuestas en materia de constitucionalidad, en especial entre la Corte Constitucional, por un lado, y el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia, por otro lado. El argumento más fuerte es que el Decreto desconoce el mandato constitucional de que todos los jueces, en todo momento y lugar, son competentes para conocer de la acción

de tutela. Con base en este argumento, el decreto, inicialmente, fue inaplicado por la Corte Constitucional, al dirimir un conflicto de competencia suscitado entre el Juzgado Promiscuo Municipal de Junín-Cundinamarca y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Auto ICC-118, 26 de septiembre de 2000; y extendió así su efecto *inter pares*, es decir, a casos similares.

Posteriormente, el Decreto 404 del 14 de marzo de 2001 suspendió por un año la vigencia del Decreto 1382, en razón a los innumerables conflictos e interpretaciones surgidas de su aplicación. Vencido el término, el Decreto 1382 entró nuevamente a regir. Unos meses más tarde, el Consejo de Estado, a través de la providencia del 18 de julio de 2002, decidió declarar la constitucionalidad del Decreto casi en su totalidad, salvo el inciso cuarto del artículo 1<sup>4</sup> y el inciso segundo del artículo 3<sup>5</sup>, que fueron declarados

nulos, sin afectar el contenido esencial del Decreto.

Las controversias en materia de colisión de competencias fueron frecuentes; en ese sentido, la Corte Constitucional ha aclarado y reiterado que el Decreto 1382 de 2000 contiene reglas de reparto, y no de competencia (Autos 124 y 125 de 2009, 062 de 2010; 052, 285 y 522 de 2017, entre otros). En suma, los jueces no pueden escudarse en el mencionado Decreto con el fin de declararse incompetentes para conocer de la acción de tutela, lo cual impide el acceso a la administración de justicia y contraría la celeridad y eficacia de la acción de tutela. Ello trajo como consecuencia problemas de competencia entre los jueces.

Un escollo latente es la instauración de tutelas contra las altas Corporaciones de justicia; la acción la conoce el mismo tribunal, y las impugnaciones también, en otra sala, sección o subsección. La práctica demuestra que es remota la posibilidad de que el amparo tutelar prospere; no hay control constitucional de otra autoridad judicial ni se materializa, en sentido estricto, el derecho fundamental a la doble instancia, dado que la impugnación está prevista ante el mismo cuerpo colegiado; su ejercicio se convierte en una formalidad, al ser lejana la posibilidad de afectar la decisión judicial inicialmente tomada.

---

<sup>4</sup> Las acciones de tutela dirigidas contra la aplicación de un acto administrativo general dictado por una autoridad nacional serán repartidas para su conocimiento al Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, siempre que se ejerzan como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

<sup>5</sup> Cuando se presente una o más acciones de tutela con identidad de objeto respecto de una acción ya fallada, el juez podrá resolverla ciñéndose a lo resuelto en la sentencia dictada bien por el mismo juez o por otra autoridad judicial, siempre y cuando se encuentre ejecutoriada.

### 3.1.3 Decreto 1069 de 2015

Es el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho; posee un extenso contenido y, entre los artículos 2.2.3.1.1.1 y 2.2.3.1.3.3, se refiere a la acción de tutela y a las reglas para el reparto; compiló los Decretos 306 de 1992 y 1382 de 2000, sin que haya introducido modificaciones importantes en materia de tutela.

Este decreto, expresamente, dispone que “las anteriores reglas de reparto no podrán ser invocadas por ningún juez para rechazar la competencia o plantear conflictos negativos de competencia”. Por tanto, según la Corte Constitucional, estas reglas, “lejos de integrar mandatos procesales en materia de competencia, son apenas pautas de reparto y/o asignación de expedientes de tutela” (Auto 240 de 2020).

### 3.1.4 Decreto 1834 de 2015

Este Decreto adicionó el 1069 de 2015, en lo relativo a las reglas de reparto de las acciones de tutela masivas, fenómeno que había generado decisiones judiciales contradictorias e inseguridad jurídica. La medida central del Decreto es la siguiente:

Las acciones de tutela que persigan la protección de los mismos dere-

chos fundamentales, presuntamente amenazados o vulnerados por una sola y misma acción u omisión de una autoridad pública, o de un particular, se asignarán, todas, al despacho judicial que, según las reglas de competencia, hubiera avocado en primer lugar el conocimiento de la primera de ellas.

A lo anterior se agrega que se remitirán a ese despacho “las tutelas de iguales características que se presenten con posterioridad, incluso después del fallo de instancia”. También se prevé la adopción de medidas en materia de reparto para mantener la distribución equitativa de los procesos; así como la acumulación y fallo de tutelas.

En cuanto al Decreto 1834 de 2015, la Corte Constitucional afirma lo siguiente:

No autoriza al juez de tutela a declararse incompetente, dado que contiene reglas de reparto para las acciones de tutela que responden al fenómeno de la tutela masiva, es decir, aquellas que (i) son presentadas de manera masiva —en un solo momento— o (ii) son presentadas con posterioridad a otra solicitud de amparo, pero en ambos supuestos existe triple identidad entre los casos —objeto, causa y parte pasiva—. (Auto 750 de 2018)

### 3.1.5 Decreto 1983 de 2017

Se trata de otra modificación de las reglas de reparto de la acción de tutela; este Decreto empieza a regir unos pocos días antes de la vacancia judicial de 2017. En términos sencillos, lo que se hizo fue quitarles el conocimiento de algunas tutelas a las Altas Cortes y entregárselo a los congestionados Juzgados del Circuito y Municipales. Este decreto va a modificar las reglas de reparto que inicialmente dispuso el Decreto 1382 de 2000, integrado luego al 1069, entre las que se encuentran las siguientes:

- Las acciones de tutela que se interpongan contra cualquier autoridad, organismo o entidad pública del orden departamental (*antes de conocimiento de los jueces del Circuito*), distrital o municipal, y contra particulares, serán repartidas para su conocimiento en primera instancia a los jueces municipales<sup>6</sup>.
- Las acciones de tutela que se interpongan contra cualquier autoridad, organismo o entidad pública del orden nacional (*antes de conocimiento de los Tribunales Superiores, Administrativos o Consejos Seccionales de la Judicatura*) serán repartidas para su conocimiento en primera

instancia a los jueces del Circuito o a los de igual categoría<sup>7</sup>.

Enseguida hay una norma según la cual el conocimiento del juez de tutela deriva del cargo o la calidad de ciertos dignatarios:

- Las acciones de tutela dirigidas contra las actuaciones del presidente de la República, del contralor general de la República, 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 República, del contador general de la Nación y del Consejo Nacional Electoral serán repartidas para su conocimiento en primera instancia a los Tribunales Superiores de Distrito Judicial o a los Tribunales Administrativos<sup>8</sup>.

Desde luego, hay otras reglas en este Decreto que, en buena medida, reproduce lo estipulado en el Decreto 1382 de 2000, integrado al 1069 de 2015, como se mencionó.

La jurisprudencia ha insistido en el carácter de reglas de reparto que tiene la normativa del Decreto 1983 de 2017 (Auto 172 de 2020). En esa medida, no define reglas de competencia en

<sup>6</sup> Artículo 1. Modificación del artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, numeral 1.

<sup>7</sup> Artículo 1. Modificación del artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, numeral 2.

<sup>8</sup> Artículo 1. Modificación del artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, numeral 3.

materia de tutela y, por lo tanto, con base en estas mismas, no se pueden suscitar conflictos de tal naturaleza (Auto 182 de 2019).

### 3.1.6 Decreto 333 de 2021

Otra modificación al Decreto 1069, que, a su vez, fue modificado por el Decreto 1983, y, de nuevo, sobre reglas de reparto de la acción de tutela. Aparte de los cambios normativos, objetivo de esta publicación, el Decreto se analizará y comentará más detenidamente, dada la gran polémica jurídica y política que ha provocado su reciente expedición.

El Decreto 333 dispone que las acciones de tutela dirigidas contra las actuaciones del presidente de la República, incluidas las relacionadas con la seguridad nacional, políticas, programas y/o estrategias para la erradicación de cultivos ilícitos, serán repartidas para su conocimiento en primera instancia, es decir, de forma exclusiva, al Consejo de Estado (art. 1, numeral 12). La parte considerativa del Decreto es débil y contradictoria con la parte dispositiva, ya que se acude al principio de desconcentración del art. 228 de la Constitución, y a la proporcionalidad de las cargas de trabajo, pero para nadie es un secreto la enorme congestión que hay en esa Corporación (Burbano Villamarín, 2021).

La parte motiva del Decreto en estudio dice que el presidente simboliza la unidad nacional, cumple funciones como jefe de Estado, jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa. Pero ¿qué tiene que ver lo anterior, por ejemplo, con tutelas instauradas contra el mandatario por violación al derecho de petición, la reclamación de un desempleado o la inconformidad con su programa diario de televisión?, ¿cuál es la razón para que estas tutelas no las pueda decidir un juez distinto al Consejo de Estado? Si la respuesta es que, como máxima Corporación de justicia, representa una garantía para los demandantes, dadas las altas calidades de sus miembros, entonces sobran los demás jueces; se desecha su calidad de jueces constitucionales (2021).

Hay suficientes argumentos para considerar que el Decreto 333 es inconstitucional: la vulneración de la división de poderes, el acceso efectivo a la justicia, la alteración o variación de la competencia o la función a prevención que tienen otros jueces para conocer de esas tutelas, la violación de la reserva de ley, entre otros. No obstante, este Decreto se profirió bajo el ropaje de reglas de reparto de la acción de tutela; si bien es cierto que el presidente de la República ejerce la potestad reglamentaria (art. 189-II de la CP) y puede establecer las mencionadas reglas, aquí se excedió (2021).

Aunque la gran novedad del Decreto es que el presidente escogió su juez de tutela, hay otro asunto nuevo e igualmente problemático:

Cuando se trate de acciones de tutela presentadas por funcionarios o empleados judiciales, que pertenezcan o pertenecieron a la jurisdicción ordinaria, el conocimiento corresponderá a la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, y cuando se trate de acciones de tutela presentadas por funcionarios o empleados judiciales, que pertenezcan o pertenecieron a la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, el conocimiento corresponderá a la jurisdicción ordinaria (art. 1, numeral 8).

Aquí se está desconociendo el principio constitucional de la buena fe (art. 83 de la CP). En el Decreto no se justifica el porqué de esta norma; al parecer, está inspirada en la desconfianza o en la capacidad de influencia que tienen los servidores judiciales o quienes lo fueron.

Hay vacíos e incongruencias que genera el Decreto. ¿Qué pasa con los funcionarios o empleados que trabajan o han trabajado en ambas jurisdicciones?, ¿quién es el juez que conocerá de esas tutelas? Parece que la respuesta se encuentra en la parte final del inciso, cuando afirma que, “en los

demás casos de tutelas promovidas por funcionarios o empleados judiciales, las acciones de tutela serán conocidas por la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado” (art. 1, numeral 8). Nuevamente surgen interrogantes: ¿qué quiere decir *en los demás casos*? Esto no responde la pregunta sobre quienes trabajaron en las dos jurisdicciones. ¿Conoce de las tutelas el Consejo de Estado o la Corte Suprema?

El Consejo de Estado conocerá de las demandas contra este nuevo Decreto, y es preocupante el antecedente del control realizado al Decreto 1382; incluso es controversial el tipo de acción que debe promoverse contra esta clase de decretos: nulidad o nulidad por inconstitucionalidad. Como se trata de un decreto que modifica otro decreto, la tendencia se dirige a la acción de nulidad, cuyo trámite puede durar varios años. Sin embargo, la acción de nulidad por inconstitucionalidad es la procedente, pues hay vulneración directa de normas constitucionales, al establecer competencias y desbordar la potestad reglamentaria; ojalá que lo adjetivo de las reglas de reparto no prime sobre lo principal. Difícilmente el máximo tribunal de lo contencioso-administrativo ordena medidas cautelares y la prosperidad de las eventuales demandas tiene obstáculos (2021).

### 3.2 Habeas corpus

La Constitución de 1991 estableció el *habeas corpus* como derecho (art. 28) y como acción constitucional (art. 30) en forma concreta. Sobre el derecho a la libertad y su garantía hay antecedentes en las Constituciones anteriores; su desarrollo tuvo lugar mediante leyes y decretos, algunos de ellos dentro de los estados de excepción. Aún en vigencia de la actual Constitución, hasta el 2006, el *habeas corpus* estaba inserto en el Código de Procedimiento Penal. La historia reciente de este mecanismo informa de una demanda de inconstitucionalidad que se presentó contra los artículos 382 a 392 de la Ley 600 de 2000 –Código de Procedimiento Penal–, contentivos del *habeas corpus*; se argumentó en la demanda que, de acuerdo con el artículo 152 de la CP, los derechos y deberes fundamentales, así como los procedimientos para su protección, deben regularse mediante leyes estatutarias. Los Códigos, entre ellos el de Procedimiento Penal, son leyes ordinarias, según lo dispuesto por el artículo 150, numeral 2, de la Carta.

La Corte declaró inexecutable el apartado demandado de la Ley 600 de 2000, y resolvió que el Congreso de la República regulara el *habeas corpus* por medio de una ley estatutaria, para lo cual señaló como plazo máximo el 31 de diciembre de 2002 (Sentencia C-620 de 2001). El Congreso de la

República incumplió el plazo, pero el Acto Legislativo 3 del 19 de diciembre de 2002 amplió el término hasta el 20 de junio de 2004. Finalmente, el 2 de noviembre de 2006 se expidió la Ley Estatutaria 1095 de 2006, que reglamenta el artículo 30 de la CP, sobre *habeas corpus*; la Corte Constitucional llevó a cabo la revisión previa del proyecto en la Sentencia C-187 de 2006.

#### 3.2.1 Ley Estatutaria 1095 de 2006

Su regulación estatutaria recoge necesidades sentidas en esta materia, como se describe a continuación. Define que el *habeas corpus* es, a la vez, un derecho fundamental y una acción constitucional. Como derecho, según el artículo 28 de la CP, es el que tiene toda persona a no ser privada ilegalmente de la libertad; como mecanismo, es la acción jurídicamente instituida para que las personas soliciten y obtengan el control judicial sobre el origen, los motivos y las formalidades de una determinada privación de la libertad, de acuerdo con el artículo 30 de la Carta Política.

La Ley 1095 avanzó en materia de competencia; encomienda el trámite y resolución del *habeas corpus* a todos los jueces y magistrados de la Rama Judicial del poder público, y supera así la limitación para su conocimiento y

decisión, confiada exclusivamente a los jueces penales; cuando se interponga ante una corporación de justicia, se tendrá a cada uno de sus integrantes como juez individual para resolver el *habeas corpus*. La acción puede ser invocada en cualquier momento, mientras persista la violación; además, la actuación no se suspende o aplaza en los días festivos o de vacancia judicial. Los jueces y magistrados están organizados por turnos para atender las solicitudes. La normativa prevé que el *habeas corpus* puede ser promovido por la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y, aunque la Ley no lo dice, también son titulares los personeros, dada su doble condición de delegados del defensor del pueblo y agentes del Ministerio Público, en los municipios.

Un aspecto que, en la práctica judicial, parece inadvertido es la regla sobre la visita o entrevista del juez a la persona privada de la libertad; no hacerla es la excepción. Si la autoridad judicial prescinde de la entrevista, los motivos de la decisión deberá exponerlos en la providencia que resuelva el *habeas corpus* (artículo 5, Ley 1095 de 2006).

La Ley Estatutaria no ha tenido cambios o modificaciones legislativas; de todos modos, hay dos interrogantes sobre los que se indaga con frecuencia, y que se abordarán en forma breve. El primero, ¿cuándo la garantía de la libertad debe

ser amparada?; el segundo, ¿es procedente el *habeas corpus* cuando hay un proceso judicial en trámite?

El artículo 1 de la Ley 1095 dispone que el *habeas corpus* es el mecanismo constitucional idóneo cuando la libertad se restringe i) con violación de las garantías constitucionales y legales, o cuando ii) esta se prolonga ilegalmente. La jurisprudencia constitucional establece que la garantía de la libertad debe ser amparada en estos casos:

- (1) siempre que la vulneración de la libertad se produzca por orden arbitraria de autoridad no judicial;
  - (2) mientras la persona se encuentre ilegalmente privada de la libertad por vencimiento de los términos legales respectivos;
  - (3) cuando, pese a existir una providencia judicial que ampara la limitación del derecho a la libertad personal, la solicitud de *habeas corpus* se formuló durante el período de prolongación ilegal de la libertad, es decir, antes de proferida la decisión judicial;
  - (4) si la providencia que ordena la detención es una auténtica vía de hecho judicial.
- (Corte Constitucional, 1999b)

Sobre la procedencia del *habeas corpus* cuando hay un proceso judicial en trámite, la Corte Suprema de Justicia ha sentenciado que no puede utilizarse para ninguno de los siguientes propósitos:

(i) sustituir los procedimientos judiciales comunes dentro de los cuales deben formularse las peticiones de libertad; (ii) reemplazar los recursos ordinarios de reposición y apelación establecidos como mecanismos legales idóneos para impugnar las decisiones que interfieren el derecho a la libertad personal; (iii) desplazar al funcionario judicial competente; y (iv) obtener una opinión diversa —a manera de instancia adicional— de la autoridad llamada a resolver lo atinente a la libertad de las personas. (Corte Suprema de Justicia, 2020)

### 3.3 Acciones populares

El mecanismo constitucional de las acciones populares, en plural, como lo dice la Constitución, se funda para guarecer los derechos e intereses colectivos ante la vulneración o amenaza que pueden provenir de las autoridades públicas o de los particulares. Las acciones populares fueron elevadas, por primera vez, a rango constitucional, en el artículo 88 de la Constitución de 1991.

#### 3.3.1 Ley 472 de 1998

Con esfuerzo e importantes contribuciones, luego de la adversidad en el trámite legislativo, se logra la Ley 472, que regula las acciones populares,

las de clase o grupo, y el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos. Aunque reguladas por las mismas normas constitucionales y legales, las acciones populares y de grupo poseen cimientos y propósitos disímiles. La Ley 472 contribuye con el progreso jurídico, ya que favorece la afirmación de los derechos humanos, en la dimensión de lo colectivo, de la titularidad plural o de la solidaridad, como los denomina la doctrina. Afortunadamente, se ha ido más allá; hoy se aceptan, por ejemplo, los derechos de la naturaleza.

Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración, el agravio o restituir las cosas al estado anterior cuando fuera posible (artículo 2). Hay un amplio panorama de derechos e intereses colectivos.

La Constitución dice que las acciones populares serán reguladas por la Ley para la protección de los derechos e intereses colectivos *relacionados con* el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica, y otros de naturaleza similar definidos en la Ley. Así se hizo; la Ley 472 amplió el catálogo de derechos e intereses colectivos, y preservó la fórmula constitucional *relacionados con*; no sólo son los descritos en la Constitución, en las leyes, sino

también los definidos en los tratados de derecho internacional ratificados por Colombia (artículo 4). Es necesario dilucidar con más amplitud qué son intereses colectivos y su diferencia con los derechos colectivos; es claro que la Constitución se refiere a diversos intereses. Por ejemplo, en el art. 1, se encuentra la prevalencia del interés general; en los arts. 51, 58 y 62, el interés social; en el art. 268-8, los intereses patrimoniales del Estado; en el art. 277-3, los intereses de la sociedad.

Las acciones populares pueden promoverse en cualquier momento. Por ello, la Corte Constitucional (1999a) declaró inexecutable un apartado del artículo 11, que imponía un término de caducidad de 5 años, contados a partir de la acción u omisión que produjo la alteración, cuando la acción se dirija a volver las cosas al estado anterior. Para la Corte, se vulneraba el acceso a la administración de justicia y el debido proceso; carece de fundamento razonable el que, existiendo la probabilidad de subsanar y hacer cesar una situación que afecta derechos esenciales de una comunidad presente o futura, se impida su defensa. Las acciones populares pueden incoarse mientras subsista la amenaza o el peligro al derecho e interés colectivo.

Una de las etapas en el trámite judicial de las acciones populares es la

audiencia especial, que puede concluir con un pacto de cumplimiento (Ley 472 de 1998, artículo 27). No es una audiencia de conciliación, aunque, en el argot judicial, se suele llamarla así; cuando se está frente a derechos de titularidad plural, no puede haber disposición individual, se infiere que no son conciliables. Con la audiencia especial se busca llegar a un acuerdo sobre la forma de proteger los derechos e intereses colectivos y el restablecimiento de las cosas a su estado anterior, de ser posible.

El Consejo de Estado considera el *pacto de cumplimiento* como una modalidad de mecanismo alternativo de resolución de conflictos y ha unificado su jurisprudencia en el siguiente sentido:

(...) los comités de conciliación de las entidades públicas son los competentes para adoptar la decisión respecto a la procedencia o improcedencia de presentar una fórmula de pacto de cumplimiento dentro del trámite de las acciones populares y los parámetros dentro de los cuales debe actuar el representante legal o apoderado de la entidad. (Consejo de Estado, 2018)

Hace varios años se presentó una aguda polémica con respecto al pago del incentivo al actor popular. Al comienzo, se discutió si había lugar a su reconocimiento cuando la acción

popular terminaba de forma anticipada con pacto de cumplimiento aprobado mediante sentencia<sup>9</sup>. Hubo posiciones antagónicas en la doctrina y en el Consejo de Estado; razonablemente, resultaba más coherente la que ordenaba el pago, dado que el incentivo es de creación legal y se concede cuando la acción popular prospera; al juez no le corresponde decidir sobre su otorgamiento, sino sobre su regulación o fijación: entre 10 y 150 salarios mínimos mensuales; y, en las acciones populares sobre moral administrativa, el 15% del valor del que recupere la entidad pública, en razón de la acción popular. Se hicieron varias propuestas de reforma a la Ley por quienes consideraron que no se justificaba, en ningún caso, el pago del incentivo; se adujo la creación de empresas con la única finalidad de promover acciones populares para lograr el pago del aliciente. Esto condujo a la expedición de la Ley 1425 de 2010, que derogó (artículo 1) los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998.

Surgió una interpretación en el sentido de que el incentivo aún se podía conceder, pues la derogatoria recayó en los artículos mencionados y dejó vigente el artículo 34 de la Ley 472, que ordena al juez fijar el monto del incentivo en la sentencia. Hay que acudir a una interpretación teleológica de la Ley, y no exegética; si bien la norma del artículo 34 no fue derogada, el incentivo y su pago fue retirado de la Ley; entonces, el juez no puede concederlo, porque su otorgamiento o regulación, ahora, carece de sustento legal.

La derogatoria de los artículos 39 y 40 desestimuló la instauración de acciones populares. El incentivo se ideó como un reconocimiento, premio o recompensa para el actor popular, en el entendido de que quien promueve estas acciones lo hace en beneficio de la colectividad, de los derechos de todas las personas, no está defendiendo derechos individuales; además, su actuación requiere tiempo, dinero y dedicación. El pago de las indemnizaciones y del incentivo están a cargo del demandado, es decir, quien violó los derechos e intereses colectivos. Vale la pena recordar que este estímulo no es original de la Ley 472; en el art. 1005 del Código Civil se estableció de antaño la recompensa al actor popular, bajo propósitos similares a los indicados.

En materia de jurisdicción y competencia, la Ley 472 de 1998 (artículos

<sup>9</sup> Ley 472 de 1998, artículo 27. La sentencia que aprueba el pacto de cumplimiento, y la proferida dentro del trámite de una acción popular donde no lo hubo, tiene efecto de cosa juzgada relativa, ya que pueden presentarse hechos nuevos, otras pruebas, o informaciones técnicas que no fueron apreciadas por el juez y las partes, en el momento de llegar al acuerdo y proferir la decisión (Corte Constitucional, 1999a y 2007).

15 y 16) dispuso que conocerían de las acciones populares los jueces administrativos en primera instancia, cuando la demandada fuera una entidad pública y las personas privadas que desempeñen funciones administrativas; en segunda instancia, conocería la Sección Primera del Tribunal Contencioso Administrativo. En los demás casos, conocerían los jueces civiles del Circuito y, en segunda instancia, la Sala Civil del Tribunal de Distrito Judicial.

### 3.3.2 Ley 1395 de 2010

Esta Ley (artículos 57 y 58) modificó la competencia, así: los jueces administrativos, en primera instancia, conocerán de las acciones populares que se interpongan contra entidades de carácter departamental, distrital y municipal<sup>10</sup>. Los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo conocerán, en primera instancia, de las acciones populares que se interpongan contra entidades del orden nacional<sup>11</sup>. Por supuesto, las acciones tienen segunda instancia ante el superior jerárquico respectivo. En las acciones populares promovidas contra particulares, se conservan las reglas de competencia de la Ley 472.

<sup>10</sup> Modificó el artículo 134B del Código Contencioso Administrativo.

<sup>11</sup> Modificó el artículo 132 del Código Contencioso Administrativo.

### 3.3.3 Ley 1437 de 2011

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso-Administrativo (CPACA), artículo 144, dentro de los denominados *medios de control*, se refiere a la protección de los derechos e intereses colectivos. El inciso primero señala que cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos, y pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin “de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre estos mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuera posible”. Esta parte de la norma carece de novedad, por cuanto reprodujo la Ley 472 de 1998, específica en cuanto a acciones populares y de grupo.

El inciso segundo del artículo 144 del CPACA adiciona la Ley 472, en el sentido de que la vulneración de los derechos o intereses colectivos puede derivarse de un acto administrativo o un contrato; si bien el juez no los puede anular, sí puede adoptar las medidas necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos.

A su vez, en el inciso tercero del artículo en cuestión, se crea un requisito previo a la presentación de la acción popular —no previsto en la Ley 472—; un requisito de procedibilidad que

consiste en solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Hay un término de quince días para que se atienda esa reclamación; si no se responde o se niega a ello, una vez vencido este plazo, se puede demandar. Cuando exista inminente peligro de que ocurra un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, se podrá prescindir de este requisito y deberá sustentarse esa circunstancia en la demanda.

El CPACA dispuso dos normas comunes sobre competencia de los jueces para conocer de las acciones populares, acciones de grupo y de cumplimiento, teniendo como referente especial las autoridades demandadas, así: i) Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los asuntos relativos a la “protección de derechos e intereses colectivos, reparación de daños causados a un grupo y de cumplimiento”, cuando la demanda se dirija “contra autoridades del orden nacional o de personas privadas que, dentro del mismo ámbito, desempeñen funciones administrativas” (artículo 152-16). ii) Los jueces administrativos conocerán en primera instancia de los asuntos relativos a la “protección de derechos e intereses colectivos, reparación de daños causados a un grupo y de cumplimiento”, cuando la

demanda se dirija “contra autoridades de los niveles departamental, distrital, municipal o local, o de personas privadas que, dentro del mismo ámbito, desempeñen funciones administrativas” (artículo 155-10).

Si la demanda es contra un particular, el juez competente es el civil del Circuito.

### 3.3.4 Ley 2080 de 2021

Con la expedición de esta Ley, la competencia de los tribunales administrativos<sup>12</sup> y de los jueces administrativos<sup>13</sup> se conserva en materia de acciones populares; y se agrega que, conforme al régimen de vigencia y transición que tiene la Ley (artículo 86), esta rige a partir de su publicación, con excepción de las normas que modifican las competencias de los juzgados y tribunales administrativos, y del Consejo de Estado, las cuales sólo se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de publicada esta Ley, esto es, a partir del 25 de enero de 2022.

Si el demandado es un particular, el juez competente es el civil del Circuito, conforme lo dispone la Ley 472.

<sup>12</sup> Artículo 28. Conforme a la modificación: art. 152-14.

<sup>13</sup> Artículo 30. Conforme a la modificación: art. 155-10.

Para terminar con lo concerniente a las acciones populares cabe anotar que la sentencia tendrá efectos de cosa juzgada respecto de las partes y del público, en general; lo anterior, salvo cuando surjan, con posterioridad a la sentencia desestimatoria, nuevas pruebas trascendentales que pudieran variar la decisión anterior, según lo dispuso la Corte Constitucional (2007), al resolver la exequibilidad condicionada del art. 35 de la Ley 472.

### 3.4 Acciones de grupo

Las *acciones de grupo o clase* son la garantía constitucional de carácter judicial que le permite a una pluralidad de personas acudir ante la justicia, constituidas como grupo, para reclamar la reparación del daño ocasionado a un derecho constitucional fundamental, a un derecho o interés colectivo, o a un derecho subjetivo de cada uno de los miembros de ese conjunto de personas, cuando el daño sea producido para todos por la misma causa<sup>14</sup> (Burbano Villamarín, 2005).

El segundo inciso del artículo 88 de la Constitución establece que la Ley debe regular las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas; en realidad, la denominación *acciones de grupo o*

*clase* es del legislador y de la doctrina. Como se señaló, las acciones populares y las de grupo están reguladas por el mismo cuerpo normativo, pero son mecanismos diferentes. Mientras las acciones populares amparan los derechos e intereses colectivos y son un mecanismo de preservación, las acciones de grupo tienen una finalidad patrimonial o de resarcimiento; se busca una indemnización.

Es un mecanismo que debe ser promovido a través de abogado y ejercitarse dentro de los dos años siguientes a la fecha en que se causó el daño o cesó la acción vulneratoria causante de este.

#### 3.4.1 Ley 472 de 1998

Esta Ley confunde la definición de *acción de grupo* con su procedencia; curiosamente, el texto del artículo 3<sup>15</sup>, sobre definición de la acción de grupo, se reproduce en el artículo 46<sup>16</sup>, que

<sup>14</sup> Ver Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-215 de 1999.

<sup>15</sup> Ley 472 de 1998, artículo 3: Acciones de grupo. Son aquellas acciones interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas. La acción de grupo se ejercerá exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios.

<sup>16</sup> Ley 472 de 1998, artículo 46: Procedencia de las acciones de grupo. Las acciones de grupo son aquellas acciones interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios

se refiere a la procedencia de las acciones de grupo. Por supuesto, no es lo mismo definir la acción que señalar los casos o circunstancias en que es procedente o improcedente. Los artículos en estudio enseñan, *en la primera parte*, que la acción debe ser promovida por un grupo de personas que reúnan condiciones uniformes respecto de la misma causa que originó perjuicios individuales para esas personas. *En la segunda parte*, las normas hacían una exigencia adicional: “Las condiciones uniformes deben tener también lugar respecto de todos los elementos que configuran la responsabilidad”; este segmento fue declarado inexecutable en la Sentencia C-569 de 2004.

La Corporación aclara que, en la *primera parte* de las normas, se configuran los elementos propios de la acción de grupo; define la titularidad de la acción: “un número plural de personas o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes”; los elementos normativos para definir esa titularidad: que esas personas reúnan condiciones uniformes “respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales”; el objeto de la acción: la protección de intereses de grupo con objeto divisible por la vía de

la indemnización; la naturaleza de la acción: que tiene como finalidad reparar “perjuicios individuales” causados, precisamente, a “un número plural de personas o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes”. La Corte agrega que hay una inclusión implícita de los tres elementos que configuran la responsabilidad, y que justifican un tratamiento procesal uniforme: el hecho dañino, “una misma causa”; el perjuicio, “causa que originó perjuicios individuales”; y la relación causal entre ambos.

En la segunda parte de las normas, segmento declarado inexecutable, la Corte explica que se duplican, innecesariamente, los elementos definitorios de la acción, se reforzaba la exigencia doctrinaria de la preexistencia del grupo para incoar la acción. La Norma Superior prevé el mecanismo constitucional para reparar “los daños ocasionados a un número plural de personas” (artículo 88), sin que obligue a que ese número plural de personas deba estar preconstituido como un grupo, esto es, que el grupo exista antes del daño, como se suele exigir en la práctica judicial, lo cual es desproporcionado.

La Corte advierte otros vicios; dicho segmento dispone que las personas se encuentren en condiciones uniformes “respecto de todos los elementos que configuran la responsabilidad”.

---

individuales para dichas personas. La acción de grupo se ejercerá exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios. El grupo estará integrado, al menos, por 20 personas.

Esto quiere decir uniformes *frente al hecho dañino, frente al daño y frente a la relación de causalidad, pues estos son los tres elementos básicos de la responsabilidad extracontractual*. El Tribunal Constitucional plantea: ¿es razonable y proporcionada esa exigencia? Estos y otros argumentos dieron lugar al retiro del ordenamiento jurídico de este apartado de los artículos 3 y 46 de la Ley 472 de 1998.

Cuando la demanda se haya originado en daños ocasionados a un número plural de personas, producto de la vulneración de derechos e intereses colectivos, quienes hubieran sufrido perjuicios podrán hacerse parte en la acción ya iniciada, antes de la apertura a pruebas, y, con posterioridad al fallo, dentro de los 20 días siguientes a la publicación de la sentencia (Ley 472 de 1998, artículo 56, inciso primero). La norma señalaba que quien no concurriera al proceso, *y siempre y cuando su acción no haya prescrito y/o caducado, de conformidad con las disposiciones*, podía acogerse posteriormente dentro del término visto.

La Corte Constitucional (2009c) declaró inexecutable esta última parte en cursiva, al considerar que niega, de forma directa, los propósitos de la acción de grupo; entre ellos *la posibilidad de que todos los integrantes del grupo se beneficien del impulso de la actuación dado por cualquiera de ellos*.

La norma acusada limita el acceso a la administración de justicia, genera una situación discriminatoria que quebranta el derecho a la igualdad y al debido proceso de los perjudicados por el hecho dañoso.

El pronunciamiento de la Corte permite reforzar el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia para amparar a todas las personas perjudicadas, quienes están integradas al grupo, así no hayan participado en la acción; solamente estarán desvinculadas del grupo cuando, de manera expresa, soliciten la exclusión o demuestren que sus intereses no fueron representados en forma adecuada por el representante del grupo, o que hubo errores en la notificación.

### 3.4.2 Ley 1437 de 2011

El CPACA, en su artículo 145, dentro de los llamados *medios de control*, trae consigo la *reparación de los perjuicios causados a un grupo*. La norma en mención, en principio, está redactada de manera similar a la Ley 472<sup>17</sup>; el Código señala que cualquier persona perteneciente al grupo puede pedir la *declaratoria de la responsabilidad patrimonial del Estado* y el reconocimiento y pago de los perjuicios causados al grupo, *en los términos*

<sup>17</sup> Ley 472 de 1998, artículos 3, 46, y Ley 1437 de 2011, artículo 145.

preceptuados por la norma especial que regula la materia. En el mismo artículo 145 se incluye una novedad, ya que no está prevista en la Ley 472; se hace referencia al acto administrativo de carácter particular que afecte a 20 o más personas individualmente determinadas, del cual se podrá solicitar su nulidad, cuando sea necesaria para determinar la responsabilidad, bajo la condición de que “algún integrante del grupo hubiera agotado el recurso administrativo obligatorio”.

Sobre la competencia de los jueces para conocer de las acciones de grupo, los artículos 152-16 y 155-10 señalan que serán los tribunales y los jueces administrativos, dependiendo de si los demandados son autoridades del orden nacional, departamental, distrital o municipal, o personas privadas que, dentro de esos mismos ámbitos, desempeñen funciones administrativas, como se vio en el acápite de *acciones populares*.

### 3.4.3 Ley 2080 de 2021

Con la expedición de esta Ley, la competencia de los tribunales administrativos<sup>18</sup> y de los jueces administrativos<sup>19</sup> se conserva en materia de acciones de grupo, sólo que la norma

tiene numerales separados y se incluyó cuantía, así:

- i) Los tribunales en primera instancia conocerán del “medio de control de reparación de perjuicios causados a un grupo, cuando la cuantía exceda de 1.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Si el daño proviene de un acto administrativo de carácter particular, cuando la cuantía exceda de 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes”<sup>20</sup>.
- ii) Los jueces administrativos conocerán en primera instancia del “medio de control de reparación de perjuicios causados a un grupo, cuando la cuantía no exceda de 1.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Si el daño proviene de un acto administrativo de carácter particular, cuando la cuantía no exceda de 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes”<sup>21</sup>.

De acuerdo con el régimen de vigencia y transición que tiene la Ley (artículo 86), esta rige a partir de su publicación, con excepción de las normas que modifican las competencias de los juzgados y tribunales administrativos, y del Consejo de Estado, las cuales sólo se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de

<sup>18</sup> Artículo 28. Conforme a la modificación: art. 152-14.

<sup>19</sup> Artículo 30. Conforme a la modificación: art. 155-10.

<sup>20</sup> Artículo 28. Conforme a la modificación: art. 152-15.

<sup>21</sup> Artículo 28. Conforme a la modificación: art. 155-11.

publicada esta Ley, esto es, a partir del 25 de enero de 2022.

Si el demandado es un particular, el juez competente es el civil del Circuito, conforme lo dispone la Ley 472.

### 3.5 Normas comunes para las acciones populares y de grupo

*Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos.* Creado por la Ley 472 de 1998 (artículos 70 a 73), el Fondo promueve la difusión y el conocimiento de los derechos e intereses colectivos; financia la presentación de las acciones populares o de grupo, y la consecución de pruebas para quienes no estén en capacidad económica de asumirlas por su cuenta, entre otras funciones. Aunque la Ley no lo dice de forma explícita, se infiere que el Fondo tiene como propósito primordial garantizar el principio de gratuidad que se materializa en el derecho que toda persona tiene de acceder, sin costo alguno, a la administración de justicia; lo cual lleva a hacer efectivo el derecho fundamental a la igualdad.

Dentro de los recursos con que se nutre el Fondo se encuentra el monto de las indemnizaciones de las acciones populares y de grupo, a las cuales hubiera renunciado expresamente el beneficiario (Ley 472 de 1998, literal c,

artículo 71), *o cuando este no concurriera a reclamarlo dentro del plazo de un año, contado a partir de la sentencia; esta parte en cursiva fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional (1999a).* La Corporación arguye que se trata de una manifiesta violación de la protección constitucional de la propiedad y de los derechos adquiridos. Con ocasión del fallo, la indemnización ingresa al patrimonio del afectado, *como una justa compensación y reparación del daño derivado de la vulneración de un derecho colectivo.* Por consiguiente, *el hecho de que transcurra un año sin reclamar su pago no legitima, desde el punto de vista constitucional, la pérdida de ese derecho.*

### 3.6 Revisión eventual de las acciones populares y de grupo

La Ley 472 de 1998 no concibió la revisión para las acciones populares; en cambio, contra las sentencias proferidas en las acciones de grupo proceden los siguientes recursos:

El recurso de revisión y el de casación, según el caso, de conformidad con las disposiciones legales vigentes; pero, en ningún caso, el término para decidir estos recursos podrá exceder de 90 días, contados a partir de la fecha en que se radicó el asunto en la Secretaría General de la Corporación. (artículo 67)

Lo anterior se refiere a recursos extraordinarios tanto en la justicia ordinaria como de lo contencioso-administrativo. Teniendo como referente la eventual revisión de las acciones de tutela en la Corte Constitucional, como grado de jurisdicción, y no como recurso judicial, la Ley dispuso la creación de esta figura para las acciones populares y de grupo.

La Ley 1285 de 2009 crea la revisión eventual de las acciones populares y de grupo<sup>22</sup> a cargo del Consejo de Estado; procedimiento aplicable a las sentencias o providencias que determinen la finalización o el archivo del respectivo proceso, proferidas por los Tribunales Administrativos con el propósito de unificar la jurisprudencia.

Posteriormente, el CPACA incorporó en su articulado lo dispuesto en la Ley 1285, bajo la denominación de *mecanismo eventual de revisión*, entre los artículos 272 a 274, en los cuales se desarrolla la finalidad de la revisión eventual en las acciones populares y de grupo; su procedencia, competencia y trámite. Entre las particularidades que trae el código se encuentra que la revisión eventual procederá contra las sentencias o providencias que determinen la finalización o archivo de los procesos de acciones populares o de

grupo, proferidas por los tribunales administrativos, que no sean susceptibles del recurso de apelación ante el Consejo de Estado, siempre que “la providencia objeto de la solicitud de revisión presente contradicciones o divergencias interpretativas, sobre el alcance de la Ley aplicada entre tribunales”, y cuando la providencia se oponga “a una sentencia de unificación del Consejo de Estado, o a jurisprudencia reiterada de esta Corporación” (Ley 1437 de 2011, art. 273, num. 1 y 2).

Del mismo modo, dentro de las especificidades del *Código en esta materia*, la sentencia sobre las providencias seleccionadas para revisión será de unificación “por la sección que el reglamento determine, según su especialidad, dentro de los 6 meses siguientes a la fecha de su selección” (art. 275-5).

## Conclusiones

1. La Constitución colombiana de 1991 concierta un nuevo paradigma constitucional, el del Estado social de derecho. El orden prevalente en la Carta son los derechos y las libertades, y la consecuente obligación de las autoridades de salvaguardarlos.

2. La Constitución de 1991 cuenta con acciones o mecanismos de protección

<sup>22</sup> Ley 1285 de 2009, artículo 11, que aprobó, como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996, el artículo 36A.

de los derechos humanos y, en general, del ordenamiento jurídico, cuyas características especiales son la informalidad y la eficacia, y pueden ser ejercidos por los ciudadanos, sin necesidad de acudir a un apoderado judicial.

3. Es conveniente distinguir entre aquellos mecanismos constitucionales cuya naturaleza es la protección de los derechos humanos y los mecanismos que protegen los derechos en forma indirecta o son preservadores del ordenamiento jurídico; todo ello para evitar decisiones judiciales que invocan otro mecanismo de protección, cuando, jurídicamente, no se crearon con esa finalidad, y, si se procede así, quedarán desprotegidos los derechos invocados.

4. En estos treinta años de la Constitución de 1991 está demostrado que “la acción de tutela es una de las conquistas ciudadanas más trascendentales y uno de los instrumentos judiciales dotado de mayor eficacia y celeridad en el ordenamiento jurídico nacional” (Burbano Villamarín, 2020). La tutela ha permitido el acceso a la justicia, y la concreción de la justicia material “es tan necesaria y cercana a la gente que lo esperado es su preservación y mejoramiento; es imprescindible no desnaturalizarla” (2018).

Las pretendidas reformas a la acción de tutela se encaminan en forma peli-

grosa a destruir su verdadera esencia; por ello, no son de recibo aquellas que buscan incluir ritualismos procesales, exigir apoderado judicial para su ejercicio, sancionar a las personas cuando la invocan equivocadamente, poner aranceles judiciales o evitar que se promueva contra decisiones judiciales.

Cambiar con frecuencia las reglas de reparto de la acción de tutela crea inseguridad jurídica; está claro que son reformas poco pensadas y de momento. Es preocupante que estas reformas se utilicen para que el ejecutivo cree reglas de competencia, lo cual desborda sus atribuciones constitucionales; aunque lo más grave y contrario al Estado de derecho es que el presidente de la República escoja su juez de tutela.

La tutela no es un proceso judicial, sino una acción constitucional, y cambiar su concepción la desvirtúa; alterar su esencia de mecanismo efectivo e informal de protección de derechos la aleja de la gente; en definitiva, la destruye.

La congestión judicial no se origina en el elevado número de tutelas que se tramitan en los despachos judiciales; la causa es la permanente vulneración o amenaza de los derechos fundamentales por parte de las autoridades y de particulares que prestan servicios públicos.

5. El *habeas corpus*, como derecho y mecanismo constitucional, concebido de esta manera en la Constitución de 1991, se reglamentó adecuadamente por la ley estatutaria, y se constituyó así en un valioso mecanismo para la protección de la libertad individual, ante la privación ilegal de la libertad o la prolongación ilegal de la privación de la libertad.

6. Las *acciones populares* son un importante mecanismo de protección de los derechos e intereses colectivos; abrieron el sendero de salvaguarda que va más allá de la individualidad. Con este mecanismo se afianza la cultura de protección de lo público, de los bienes de todos, del bienestar de las generaciones futuras. Por eso, es menester asegurar el acceso a la administración de justicia mediante el ejercicio de las acciones populares.

En necesario e inaplazable fortalecer económicamente el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, como garantía de acceso a la administración de justicia, y de aplicación del principio de gratuidad, en beneficio de las personas vulnerables.

7. Por medio de las *acciones de grupo* o *clase* se refuerza el postulado de que todo daño debe ser reparado. Este mecanismo allana el camino a la reclamación de un número plural de personas, y evita la multiplicidad de

acciones individuales. A diferencia de la mayoría de acciones constitucionales, es un mecanismo que debe ser promovido a través de abogado; pero, dado el carácter indemnizatorio, de pago de perjuicios que tiene la acción, ese requisito y otras exigencias legales se encuentran justificadas.

8. La Constitución de 1991 conserva su esencia; la parte dogmática de la Carta, integrada por valores, principios, derechos, deberes y obligaciones constitucionales, permite mantener la democracia y el orden jurídico. El reformismo constitucional y la producción de leyes no resuelve los problemas sociales del país; todavía falta cumplir con los mandatos de la Constitución. Una forma de lograr la vigencia del Estado social de derecho es fortalecer y defender los mecanismos constitucionales de protección de derechos.

## Referencias

Acuerdo 05 de 1992. (1992, 15 de octubre). Corte Constitucional.

<https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10635/2058718/ACUERDO+05+DE+1992.pdf/75a4b89f-d9a3-4236-a5b4-ea1d46646f13>

Acuerdo 01 de 2004. (2004, 4 de mayo). Corte Constitucional. <https://diario-oficial.vlex.com.co/vid/acuerdo-01-43207471>

- Acuerdo 02 de 2015. (2015, julio 22). Corte Constitucional. Por medio del cual se unifica y actualiza el Reglamento de la Corte Constitucional.
- Auto 124 de 2009. (2009, 25 de marzo). Corte Constitucional (Humberto Antonio Sierra Porto, M.P.).
- Auto 125 de 2009. (2009, 25 de marzo). Corte Constitucional (Humberto Antonio Sierra Porto, M.P.).
- Auto 062 de 2010. (2010, 24 de marzo). Corte Constitucional (Nilson Pinilla Pinilla, M. P.).
- Auto 052 de 2017. (2017, 9 de febrero). Corte Constitucional (Gloria Stella Ortiz Delgado, M. P.).
- Auto 222 de 2017. (2017, 10 de mayo). Corte Constitucional (Antonio José Lizarazo Ocampo, M.P.).
- Auto 285 de 2017. (2017, 14 de junio). Corte Constitucional (Alejandro Linares Cantillo, M. P.).
- Auto 750 de 2018. (2018, 21 de noviembre). Corte Constitucional (José Fernando Reyes Cuartas, M. P.).
- Auto 182 de 2019. (2019, 10 de abril). Corte Constitucional (Alejandro Linares Cantillo, M. P.).
- Auto 172 de 2020. (2020, 20 de mayo). Corte Constitucional (José Fernando Reyes Cuartas, M.P.).
- Burbano Villamarín, K. (2005). *Derechos humanos fundamento de las competencias ciudadanas*. Alcaldía de Villavicencio.
- Burbano Villamarín, K. (2011). De la protección y aplicación de los derechos. Desarrollo legal e inconstitucionalidad. *Revista Nueva Época*, número 36, Universidad Libre.
- Burbano Villamarín, K. (7 de septiembre de 2018). Vientos de reforma para la acción de tutela. *El Espectador*. Análisis.
- Burbano Villamarín, K. (3 de diciembre de 2020). Protestas y tutelas. *El Espectador*. Columna.
- Burbano Villamarín, K. (16 de abril de 2021). Concentración de poder y reparto de tutelas. *Ámbito Jurídico*. Columna.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Editorial Legis.
- Decreto 2591 de 1991. (1991, 19 de noviembre). Presidencia de la República. Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política.
- Decreto 306 de 1992. (1992, 19 de febrero). Presidencia de la República. Por el cual se reglamenta el Decreto 2591 de 1991.
- Decreto 262 de 2000. (2000, 22 de febrero). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 43.904.
- Decreto 1382 de 2000. (2000, 12 de julio). Presidencia de la República. Por el cual se establecen reglas para el reparto de la acción de tutela.

- Decreto 404 de 2001. (2001, 14 de marzo). Presidencia de la República. Por el cual se suspende la vigencia del Decreto 1382 de 2000.
- Decreto 4085 de 2011. (2011, 1 de noviembre). Presidencia de la República. Por el cual se establecen los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.
- Decreto 1069 de 2015. (2015, 26 de mayo). Presidencia de la República. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho.
- Decreto 1834 de 2015. (2015, 16 de septiembre). Presidencia de la República. Por el cual se adiciona el Decreto número 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, y se reglamenta parcialmente el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, en lo relativo a las reglas de reparto para acciones de tutela masivas.
- Decreto 1983 de 2017. (2017, 30 de noviembre). Presidencia de la República. 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.
- Decreto 333 de 2021. (2021, 6 de abril). Presidencia de la República. 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.
- Ley 472 de 1998. (1998, 5 de agosto). Congreso de la República. Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo, y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1095 de 2006. (2006, 2 de noviembre). Congreso de la República. Ley Estatutaria por la cual se reglamenta el artículo 30 de la Constitución Política.
- Ley 1285 de 2009. (2009, 22 de enero). Congreso de la República. Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia.
- Ley 1395 de 2010. (2010, 12 de julio). Congreso de la República. Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial.
- Ley 1425 de 2010. (2010, 29 de diciembre). Congreso de la República. Por medio de la cual se derogan artículos de la Ley 472 de 1998, Acciones Populares y Grupo.

- Ley 1437 de 2011. (2011, 18 de enero). Congreso de la República. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso-Administrativo.
- Ley 1755 de 2015. (2015, 30 de junio). Congreso de la República. Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso-Administrativo.
- Ley 2028 de 2021. (2021, 25 de enero). Congreso de la República. Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso-Administrativo—Ley 1437 de 2011—, y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción.
- Radicado n.º 301. (2020, 8 de mayo). Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. [https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/relatorias/pe/blmay2020/301\(08-05-20\).pdf](https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/relatorias/pe/blmay2020/301(08-05-20).pdf)
- Resolución 638 de 2008. (2008, 6 de junio). Defensoría del Pueblo. Diario Oficial n.º 47.110. [https://www.redjurista.com/Documents/resolucion\\_638\\_de\\_2008\\_defensoria\\_del\\_pueblo.aspx#/](https://www.redjurista.com/Documents/resolucion_638_de_2008_defensoria_del_pueblo.aspx#/)
- Sentencia C-543 de 1992. (1992, 1 de octubre). Corte Constitucional (José Gregorio Hernández Galindo, M. P.).
- Sentencia C-531 de 1993. (1993, 11 de noviembre). Corte Constitucional (Eduardo Cifuentes Muñoz, M. P.).
- Sentencia C-134 de 1994. (1994, 17 de marzo). Corte Constitucional (Vladimiro Naranjo Mesa, M. P.).
- Sentencia C-243 de 1996. (1996, 30 de mayo). Corte Constitucional (Vladimiro Naranjo Mesa, M. P.).
- Sentencia C-215 de 1999. (1999a, 14 de abril). Corte Constitucional (Martha Victoria Sáchica de Moncaleano, M. P.).
- Sentencia T-260 de 1999. (1999b, 22 de abril). Corte Constitucional (Eduardo Cifuentes Muñoz, M. P.).
- Sentencia C-620 de 2001. (2001, 13 de junio). Corte Constitucional (Jaime Araujo Rentería, M. P.).
- Sentencia C-569 de 2004. (2004, 8 de junio). Corte Constitucional (Rodrigo Uprimny Yepes, M. P.).
- Sentencia C-187 de 2006. (2006, 15 de marzo). Corte Constitucional (Clara Inés Vargas Hernández, M. P.).
- Sentencia C-622 de 2007. (2007, 14 de agosto). Corte Constitucional (Rodrigo Escobar Gil, M. P.).
- Sentencia C-241 de 2009. (2009c, 1 de abril). Corte Constitucional (Nilson Pinilla Pinilla, M. P.).
- Sentencia C-378 de 2010. (2010, 19 de mayo). Corte Constitucional (Jorge Iván Palacio Palacio, M. P.).

Sentencia C-367 de 2014. (2014, 11 de junio). Corte Constitucional (Mauricio González Cuervo, M. P.).

Sentencia de Unificación Jurisprudencial. Consejo de Estado. Sección Primera. Expediente n. ° 17001-23-33-000-2016-00440-01(AP) del 11 de octubre de 2018.