

Bogotá, D.C., noviembre de 2024

Doctor
JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
Secretario General
H. Cámara de Representantes
Ciudad

Asunto: Radicación Proyecto de Ley “Por medio del cual se adiciona el numeral 13 al artículo 2.2.3.1.2.1 al Decreto 1069 de 2015 en lo relativo a las reglas de reparto de la acción de tutela en acciones relacionadas con proyectos de interés nacional”

Respetado secretario,

De conformidad con los artículos 139 y 140 de la Ley 5ta. de 1992, y demás normas concordantes, presentó a consideración de la Honorable Cámara de Representantes, el *Proyecto de Ley “Por medio del cual se adiciona el numeral 13 al artículo 2.2.3.1.2.1 al Decreto 1069 de 2015 en lo relativo a la competencia de los jueces en acciones de tutela frente a proyectos de interés nacional”*

Lo anterior, con la finalidad de que se sirva ordenar a quien corresponda, dar el trámite correspondiente conforme a los términos establecidos por la Constitución y la Ley.

Cordialmente,

HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

Carrera 7 #8-68 Oficina 423B
Congreso de la República de Colombia



hernan.cadavid@camara.gov.co



601 8770720- Ext. 3464

PROYECTO DE LEY _____ de 2024.

Proyecto de Ley “Por medio del cual se adiciona el numeral 13 al artículo 2.2.3.1.2.1 al Decreto 1069 de 2015 en lo relativo a las reglas de reparto de la acción de tutela en acciones relacionadas con proyectos de interés nacional”

El Congreso de la República

DECRETA:

ARTÍCULO 1. ARTÍCULO 1º. Adiciónese el numeral trece al artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, según el siguiente tenor:

13. Las acciones de tutela que estén relacionadas o tengan incidencia en proyectos de interés nacional serán repartidas para su conocimiento en primera instancia al tribunal administrativo donde esté ubicado el correspondiente proyecto.

Dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la presente ley, el Gobierno Nacional definirá los proyectos de interés nacional, teniendo en cuenta criterios como el impacto del proyecto en la productividad y competitividad de la economía nacional o regional, la creación de empleo directo o por vía de encadenamientos, la inversión de capital, el retorno positivo a la inversión, la sostenibilidad operacional, la potencialidad de aumentar la capacidad exportadora de la economía nacional o la capacidad de generar ingresos significativos a la nación y a las regiones.

Los proyectos que al momento del inicio de la vigencia de la presente ley estén categorizados como proyectos de interés nacional y estratégico (PINE), gran minería y proyectos de interés nacional declarados por la Agencia Nacional de Minería, serán considerados como proyectos de interés nacional para efectos del reparto, hasta tanto el Gobierno Nacional haya reglamentado la materia.

ARTÍCULO 2. VIGENCIA. La presente Ley rige a partir de su promulgación.

HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia



HERNÁN DARÍO CADAVID

Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El Proyecto de Ley no cuenta con antecedentes legislativos en el país, por lo que consideramos se hace necesaria una reforma al Decreto 1069 de 2015 desde el legislativo que permita ofrecer garantías de protección a los diferentes proyectos que generan un importante impacto económico en el país, buscando que los asuntos de tutela que puedan afectar su normal funcionamiento deban ser debatidos por órganos judiciales que refuercen la desconcentración de la administración de justicia, preserven la jerarquía funcional, y garanticen la unificación jurisprudencial y el interés general.

II. OBJETO DEL PROYECTO

La presente iniciativa legislativa tiene como objetivo ofrecer protección judicial a los diversos proyectos que impactan la productividad y competitividad de la economía, ya sea a nivel nacional o regional y que son fundamentales para el crecimiento económico del país, ya que generan empleo directo o indirecto mediante encadenamientos, requieren significativas inversiones de capital con expectativas de retorno positivo, y poseen el potencial de incrementar la capacidad exportadora de la economía, así como de generar ingresos significativos a la nación y a las regiones.

III. FUNDAMENTOS JURIDICOS

CONSTITUCIONALES

El artículo 228 de la Constitución Política prevé que el funcionamiento de la administración de justicia será desconcentrado y autónomo. En concordancia con ello, el artículo 50 de la Ley 270 de 1996 consagra que *"Con el objeto de desconcentrar el funcionamiento de la administración de justicia, y sin perjuicio de lo dispuesto en normas especiales, para efectos judiciales, el territorio de la nación se divide en distritos judiciales o distritos judiciales administrativos y éstos en circuitos (...)".* La Corte Constitucional en sentencia C-833 del 11 de octubre de 2006 señaló que: *"Una de las características sustanciales de un Estado unitario como el colombiano, sobre la base de la centralización política, es la unidad de las leyes y de la función judicial en todo el territorio del mismo, cuya creación y ejercicio, respectivamente, están a cargo de la Nación o poder central. Ello explica que el Art. 228 de la Constitución establezca que el funcionamiento de la administración de justicia será desconcentrado, esto es, que la misma operará mediante la atribución de dicha función, mediante leyes y reglamentos, a órganos de orden nacional situados en diversos lugares del territorio del Estado, con un campo de acción circunscrito y en todo caso de menor amplitud que aquel."*



Por otra parte, el inciso primero del artículo 86 de la Constitución Política prevé que *"Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública."*

Mediante Decreto 2591 de 1991 se reglamentó la acción de tutela y en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 se estableció que *"Son competentes para conocer de la acción de tutela, a prevención, los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza que motivaren la presentación de la solicitud."* Luego, el artículo 1 del Decreto 1382 del 2000, modificado por el Decreto 1983 de 2017 estableció las reglas de reparto de la acción de tutela. Estos Decretos fueron compilados en el artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho.

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

Asimismo, el honorable Consejo de Estado en sentencia del 18 de julio de 2002 determinó que las reglas de reparto contenidas en el Decreto 1382 de 2000 son necesarias para *"[...] lograr la desconcentración de la Administración de Justicia, imperativo constitucional y legal que se extiende a la acción de tutela y que resultaría imposible si llegaran a reunirse en un mismo órgano judicial innumerables solicitudes de amparo, como ocurriría, por ejemplo, en un tribunal superior, ante el empeño de los solicitantes por contar con una sentencia de segundo grado dictada por la Corte Suprema de Justicia. En ésta situación y en otras similares, se frustraría el principio de desconcentración de la Administración de Justicia a pretexto de una facultad ilimitada para escoger al Juez, que desde luego ni la Constitución ni las leyes establecen. En segundo término, porque el reglamento respeta la competencia «a prevención» al facultar a los solicitantes para ocurrir ante jueces o tribunales de cualquier especialidad. Así mismo, garantiza el derecho a reclamar la protección en todo lugar, porque ningún Juez podrá rechazar la solicitud aduciendo no ser competente, sino que tendrá que enviarla a quien lo sea."*

Igualmente, la honorable Corte Constitucional mediante Auto 124 del 25 de marzo de 2009, enfatizó que *"[...] las únicas normas que determinan la competencia en materia de tutela son el artículo 86 de la Constitución, que señala que ésta se puede interponer ante cualquier juez, y el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, que establece la competencia territorial y la*



HERNÁN DARÍO CADAVID

Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

de las acciones de tutela que se dirijan contra los medios de comunicación. Mientras que el decreto reglamentario 1382 de 2000 contiene reglas de simple reparto."

En la precitada providencia, la honorable Sala Plena de la Corte Constitucional estableció las siguientes reglas jurisprudenciales: (i) un error en la aplicación o interpretación de las reglas de competencia contenidas en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 puede llevar al juez de tutela a declararse incompetente. La autoridad judicial debe, en estos casos, remitir el expediente al juez que considere competente con la mayor celeridad posible, (ii) la equivocación en la aplicación o interpretación de las reglas de reparto contenidas en el Decreto 1382 de 2000 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, (iii) los únicos conflictos de competencia que existen en materia de tutela son los que se presentan por la aplicación o interpretación del artículo 37 del Decreto 2591 de 1991. Estos conflictos serán decididos, en principio, por el superior jerárquico común de las autoridades judiciales involucradas o, en su ausencia, por la Corte Constitucional, (iv) ninguna discusión por la aplicación o interpretación del Decreto 1382 de 2000 genera conflicto de competencia, ni siquiera aparente.

Posteriormente, el Decreto 333 de 2021 modificó el artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, y dejó sentado que asuntos como: (i) las actuaciones del Presidente de la República, incluyendo las relacionadas con la seguridad nacional, (ii) las actuaciones administrativas, políticas, programas y/o estrategias del Gobierno nacional, autoridades, organismos, consejos o entidades públicas relacionadas con la erradicación de cultivos ilícitos, (iii) las acciones de tutela presentadas por funcionarios o empleados que pertenezcan o pertenecieron a la rama judicial (iv) las decisiones tomadas por la Superintendencia Nacional de Salud relacionadas con medidas cautelares y de toma de posesión e intervención forzosa administrativa para administrar o liquidar, de cesación provisional, o de revocatoria total o parcial de habilitación o autorización de funcionamiento, con fundamento en los artículos 124 y 125 de la Ley 1438 de 2011, deben ser debatidos por órganos judiciales que refuercen la desconcentración de la administración de justicia, preserven la jerarquía funcional, y garanticen la unificación jurisprudencial y el interés general.

En ese sentido, resulta viable que el Congreso de la República defina como de interés que ciertos asuntos sean conocidos por jueces de mayor rango, con la finalidad de buscar ciertos fines.

IV. JUSTIFICACIÓN

Asignando el conocimiento de las tutelas en primera instancia a los tribunales administrativos se busca generar estabilidad y seguridad jurídica a los proyectos

Carrera 7 #8-68 Oficina 423B
Congreso de la República de Colombia



hernan.cadavid@camara.gov.co



601 8770720- Ext. 3464

HERNÁN DARÍO CADAVID

Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

estratégicos, teniendo en cuenta su importancia para el desarrollo de la infraestructura vital del país, y brindar mayores garantías a la inversión en minería, energía e hidrocarburos, entre otros.

Con ello, diferentes vicisitudes que afectan los proyectos de interés nacional tal y como son acciones de tutelas relacionadas con los procesos de adquisición de predios, consultas previas a comunidades y permisos y trámites ambientales, entre tantos otros que pueden afectar la operatividad de un gran proyecto, serán conocidas por jueces de mayor rango jerárquico como lo son los magistrados de tribunal.

Ya en el Conpes 3762 de 2013 se observó que *“en una primera aproximación al seguimiento de los trámites ambientales, sociales y prediales en Colombia, se identificaron más de cincuenta y tres (53) proyectos de interés nacional y estratégicos con alguna dificultad. Entre los proyectos identificados, un 80% tiene dificultades de carácter ambiental, 27% presentan dificultades en lo relacionado con el desarrollo de la consulta previa y 23% tiene dificultades con los temas de adquisición predial”*, situaciones todas que se relacionan con derechos fundamentales y por lo que pueden ser objeto de protección mediante acción de tutela.

De allí, resulta primordial reducir el riesgo asociado a las decisiones judiciales que puedan afectar los proyectos más relevantes para el país, principalmente en los sectores de transporte y minero energético.

Recientemente el país conoció el fallo de tutela del juzgado cuarto laboral de Santa Marta, que ordenó la suspensión inmediata de todas las actividades relacionadas del proyecto de exploración y explotación en el área de interés de perforación exploratoria Tayrona en el pozo Uchuva 2, a pesar de que, según el Ministerio de Minas y Energía:

“A la fecha del 31 de diciembre de 2023, según el último Informe de Recursos y Reservas (IRR 2023), el descubrimiento Uchuva se encontró en etapa de delimitación y cuidado de historia de producción comercial. El pozo Uchuva 2, actualmente en perforación, ha sido diseñado para delimitar este descubrimiento y reducir las incertidumbres sobre el yacimiento, esencial para determinar su potencial comercial.

Es imperativo realizar la evaluación de este pozo, ya que se estima que, de confirmarse su productividad, el campo Uchuva podría aportar un volumen recuperable equivalente al 20% de las reservas 1P (probadas), al 32% de las reservas 2P (probadas más probables) y al 45% de las reservas 3P (probadas más probables más posibles). Sin una evaluación adecuada, el país perderá la oportunidad de incorporar estos volúmenes potenciales de reservas, lo que agravaría la situación de oferta y demanda de gas en el país.

Carrera 7 #8-68 Oficina 423B
Congreso de la República de Colombia



hernan.cadavid@camara.gov.co



601 8770720- Ext. 3464

Desde el Ministerio de Minas y Energía consideramos que el desarrollo de este campo es crucial para la sostenibilidad energética a mediano plazo, y que permitirá al país utilizar el gas natural como un fluido de transición energética. Esta acción contribuiría al suministro de energéticos limpios a la población colombiana y generaría ingresos por regalías que beneficiarán directamente a las regiones.

El Ministerio del Interior ya ha tomado acciones en relación con el mismo tema, de acuerdo con el comunicado publicado el pasado 13 de septiembre en el cual también respaldó la importancia de respetar los derechos de las comunidades étnicas a través de la consulta previa, sin dejar de lado los intereses generales del país. Esto, en el marco del compromiso del Gobierno Nacional con la búsqueda permanente de soluciones que permitan articular las acciones en pro del desarrollo económico y el respeto a los derechos fundamentales.”¹

Por lo anterior el Ministerio de Minas y Energía, la Procuraduría General de la Nación y Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa apelaron el fallo proferido por el Juez de Santa Marta. Finalmente, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta levantó la suspensión de los trabajos exploratorios en el Pozo Sirius (anteriormente conocido como Uchuva) y ha ordenó la revisión del concepto sobre consulta previa para la comunidad indígena de Taganga.²

Es preciso indicar que, si bien se debe respetar cualquier decisión emanada de un juez de la República, éstas se deben tomar con una base técnica robusta y una consideración equitativa de los derechos de los involucrados, incluidos los de las comunidades afectadas, como en el caso en cuestión.

Adicional, este proyecto de ley busca preservar la seguridad jurídica de proyectos de alto impacto económico y garantizar la satisfacción del interés general mediante el control adecuado de las decisiones que se adoptan en representación y en beneficio de la colectividad, con miras a proteger los intereses de los accionantes y accionados. Este equilibrio es fundamental, especialmente en aquellos casos donde se debe mantener la estabilidad económica del país y respetar los derechos de todas las partes involucradas, garantizando un desarrollo equitativo y justo que no sacrifique uno por el otro.

El principio de seguridad jurídica “es un bien social: En tanto bien social, debe haber una distribución equitativa del mismo. Concretamente, los atributos de la seguridad jurídica

¹ <https://www.minenergia.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias-index/ministerio-de-minas-y-energ%C3%ADa-impugna-decisi%C3%B3n-sobre-la-exploraci%C3%B3n-de-gas-en-el-pozo-uchuva-2/>

² <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/tribunal-santa-marta-levanta-suspension-pozo-uchuva-solicitud-procuraduria.aspx>



HERNÁN DARÍO CADAVID

Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

deben ser exigibles por parte de todos los actores, no sólo por parte de los que tienen poder dominante en las relaciones jurídicas, sociales y económicas” (López Medina, D., 23 de mayo de 2006).

V. ANALISIS DE IMPACTO FISCAL.

Este proyecto de ley no ordena gasto público, no tiene afectación y no tiene injerencia presupuestal alguna, en el entendido que, modifica el Decreto 1069 de 2015 en lo relativo a la competencia de los jueces en acciones de tutela frente a proyectos de interés nacional

Así, se da cumplimiento a lo establecido en la Ley 819 del 09 de julio de 2003 “*Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*”. que en su artículo 7 dispone que todos los proyectos de ley que ordenen gasto u otorguen beneficios tributarios deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Contemplando así la obligatoriedad de incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

VI. CONFLICTO DE INTERESES.

De conformidad con el Artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, “*Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones*”, que establece que tanto el autor del proyecto y el ponente dentro de la exposición de motivos, deberán incluir un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, sirviendo de guía para que los otros congresistas tomen una decisión en torno, si se encuentran incursos en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.

En ese orden de ideas, el presente proyecto de ley tiene como objetivo ofrecer protección judicial a los diversos proyectos que impactan la productividad y competitividad de la economía, ya sea a nivel nacional o regional y que son fundamentales para el crecimiento económico del país, la presente iniciativa contiene una posible causa de conflicto y se configuraría si los congresistas tienen parientes en grados de ley que puedan desarrollar proyectos como los descritos en el objeto.

Finalmente, sobre los conflictos de interés resulta importante recordar lo señalado por el Consejo de Estado que, en la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable mediante Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto

Carrera 7 #8-68 Oficina 423B
Congreso de la República de Colombia



hernan.cadavid@camara.gov.co



601 8770720- Ext. 3464

HERNÁN DARÍO CADAVID

Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

En el mismo sentido, es pertinente señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:

“Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.”

Es de aclarar que, la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992, no exime del deber del Congresista de identificar otras causales adicionales.

Por las razones expuestas, someto a consideración de los honorables Congresistas esta iniciativa parlamentaria.

Cordialmente,

HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ

Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

