

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia C-522/23

ACCION DE TUTELA-No son aplicables reglas procesales sobre la admisión de la demanda, exigidas a otros procesos judiciales

(...) la Sala Plena considera que exigir al accionante enviar simultáneamente a la presentación de la tutela, el documento de solicitud y sus anexos, so pena de inadmisión, vulnera el derecho constitucional de acceso a la administración de justicia en materia de tutela. Para esta Sala, la acción de tutela tiene un carácter informal que es inherente a ella, por lo que las reglas que aplican para otros procesos sobre los que sí se prevén reglas procesales estrictas, no pueden trasladarse o equipararse automáticamente a este mecanismo de protección de derechos fundamentales.

ACCION DE TUTELA-Reglas procesales sobre la admisión desconocen la reserva de ley estatutaria

(...) la Sala considera que, si el régimen de medidas previas es un asunto estructural o trascendental para el funcionamiento de la tutela -con mayor motivo- lo son las reglas que determinan o regulan su admisión o rechazo. El decreto u orden de una medida provisional, presupone la admisión de la tutela. En consecuencia, es evidente el carácter estructural de la etapa de admisión, pues sin ella el juez constitucional no puede dar trámite a la misma, solicitar informes a las partes accionadas, decretar pruebas, integrar el contradictorio, ordenar medidas provisionales y mucho menos proferir una sentencia. En conclusión, las expresiones demandadas son contrarias al principio de reserva de ley estatutaria consagrado en el artículo 152 Superior, pues las reglas contenidas en tales expresiones regulan un aspecto estructural y trascendental de la acción de tutela, a saber, la admisión de ese mecanismo de protección de derechos fundamentales.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Criterios para determinar su existencia

COSA JUZGADA FORMAL Y MATERIAL, COSA JUZGADA ABSOLUTA Y RELATIVA Y COSA JUZGADA APARENTE-Conceptos

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Inexistencia

RESERVA DE LEY ESTATUTARIA EN REGULACION DE DERECHOS FUNDAMENTALES-Reiteración de jurisprudencia

RESERVA DE LEY ESTATUTARIA EN MATERIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES-Interpretación restrictiva/RESERVA DE LEY ESTATUTARIA-Criterios para determinar los asuntos que requieren el trámite de ley estatutaria

(...) la reserva de ley estatutaria es un mandato constitucional que debe interpretarse de manera restrictiva. Su aplicación a los procedimientos y recursos diseñados para la protección de los derechos fundamentales, sin importar si son de orden judicial o administrativo, procede respecto de las normas que (i) establezcan la estructura básica de uno de tales mecanismos de protección; (ii) regulen de forma integral un procedimiento o recurso dirigido al amparo de los derechos fundamentales, siempre que se trate de un medio necesario e indispensable para asegurar su conservación; (iii) diseñen o impacten un mecanismo de defensa de un derecho iusfundamental, y (iv) contengan aspectos trascendentales de la estructura y funcionamiento de los medios previstos para salvaguardar uno de los citados derechos, incluidos los asuntos sobre la definición del régimen de competencias y del trámite de las medidas cautelares o de protección que procedan en cada caso.

ACCION DE TUTELA-Características/ACCION DE TUTELA-Principios rectores

ACCION DE TUTELA-Informalidad/PRINCIPIO DE OFICIOSIDAD DE LA ACCION DE TUTELA-Alcance

(...) en virtud de los principios de informalidad y oficiosidad, al juez constitucional le corresponde para el trámite de la acción de tutela: (i) verificar la legitimidad por pasiva de la acción e integrar debidamente el contradictorio; (ii) promover oficiosamente la actividad probatoria; (iii) instar al accionante para que subsane la solicitud cuando así se requiera; (iv) proteger, conforme a los hechos probados en el proceso, todos los derechos vulnerados o amenazados, incluso aquellos que el accionante no invocó, y (v) proferir las órdenes necesarias para garantizar el amparo de los derechos, es decir, cumplir con su labor de director del trámite constitucional.

INFORMALIDAD DEL PROCESO DE TUTELA-Jurisprudencia constitucional

PRINCIPIO DE OFICIOSIDAD E INFORMALIDAD EN EL PROCESO DE TUTELA-Imposibilidad de denegar el amparo con base en argumentos de tipo formalista

(...) la informalidad inherente a la acción de tutela, que parte del artículo 86 Superior, hacen que la inadmisión y el rechazo de la tutela, sean estrictamente excepcionales y no la regla para la autoridad judicial encargada de sustanciarla. Dicho de otra forma, el juez constitucional debe procurar admitir y dar trámite a la tutela, a través de todos los medios que la Constitución y la ley le otorgan, de manera tal que su última opción sea inadmitir o rechazar la solicitud de protección. Es que el mismo artículo 22 del Decreto 2591 de 1991 establece que ni siquiera es necesario practicar las pruebas solicitadas para proferir un fallo tutela, si el juez llega a un convencimiento respecto de la controversia.

SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD-Modulación de efectos

SENTENCIA DE EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA-Procedencia

CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA C-522 DE 2023

Expediente: D-15.252

Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 6º (parcial) de la Ley 2213 de 2022

Demandante: Felipe Chica Duque

Magistrado ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar

Bogotá D.C., veintiocho (28) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial, de las previstas en el artículo 241 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. I. ANTECEDENTES

1. El 31 de marzo de 2023, a través de escrito enviado por correo electrónico a la Secretaría General de la Corte Constitucional, el ciudadano Felipe Chica Duque presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 6º (parcial) de la Ley 2213 de 2022 “[p]or medio de la cual se establece la vigencia permanente del Decreto Legislativo 806 de 2020 y se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia y se dictan otras disposiciones”.

2. A continuación, se presenta el texto de la disposición demandada, así como los argumentos propuestos por el accionante que conforman su cargo de inconstitucionalidad.

La norma demandada

3. En el siguiente aparte se transcribe el artículo 6º de la Ley 2213 de 2022 contra el cual se dirige la presente demanda de inconstitucionalidad. Se subrayan y destacan en negrilla las expresiones acusadas:

“LEY 2213 DE 2022

(junio 13)

“Por medio de la cual se establece la vigencia permanente del decreto legislativo 806 de 2020 y se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia y se dictan otras disposiciones

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

Asimismo, contendrá los anexos en medio electrónico, los cuales corresponderán a los enunciados y enumerados en la demanda.

Las demandas se presentarán en forma de mensaje de datos, lo mismo que todos sus anexos, a las direcciones de correo electrónico que el Consejo Superior de la Judicatura disponga para efectos del reparto, cuando haya lugar a este.

De las demandas y sus anexos no será necesario acompañar copias físicas, ni electrónicas para el archivo del juzgado, ni para el traslado.

En cualquier jurisdicción, incluido el proceso arbitral y las autoridades administrativas que ejerzan funciones jurisdiccionales, salvo cuando se soliciten medidas cautelares previas o se desconozca el lugar donde recibirá notificaciones el demandado, el demandante, al presentar la demanda, simultáneamente deberá enviar por medio electrónico copia de ella y de sus anexos a los demandados. Del mismo modo deberá proceder el demandante cuando al inadmitirse la demanda presente el escrito de subsanación. El secretario o el funcionario que haga sus veces velará por el cumplimiento de este deber, sin cuya acreditación la autoridad judicial inadmitirá la demanda. De no conocerse el canal digital de la parte demandada, se acreditará con la demanda el envío físico de la misma con sus anexos.

En caso de que el demandante haya remitido copia de la demanda con todos sus anexos al demandado, al admitirse la demanda la notificación personal se limitará al envío del auto admisorio al demandado.”

La demanda

4. En su demanda original, el accionante adujo que los apartados acusados son inconstitucionales pues vulneran los artículos 152 y 229 de la Constitución Política. Para soportar su postura, el actor formuló dos cargos referentes a los aludidos artículos.

5. Argumentos dirigidos a sustentar la supuesta vulneración del artículo 152 de la Constitución Política. El demandante señaló que las expresiones cuestionadas vulneran el artículo 152 Superior pues, de acuerdo con el literal a) de esa norma constitucional, le corresponde al Congreso de la República regular mediante leyes estatutarias los derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección. Según el actor, los apartados demandados están contenidos en una ley ordinaria, a pesar de que estos modifican parcialmente los requisitos de admisibilidad de la acción de tutela, previstos en el Decreto 2591 de 1991, el cual –según él– es “una norma de fuerza

estatutaria”. Para el actor, la vulneración del aludido artículo Superior se materializa en el hecho de que se le exija al accionante de una tutela “remitir previamente la demanda de tutela al demandado so pena de inadmisión”. Así pues, para el ciudadano, los apartados acusados son contrarios al artículo 152 de la Constitución, pues modifican los requisitos de admisión de la acción de tutela previstos en el Decreto 2591 de 1991, a través de una ley ordinaria, cuando tal asunto tiene reserva de ley estatutaria.

6. Argumentos dirigidos a sustentar el desconocimiento del artículo 229 de la Constitución Política. El demandante indicó que los apartados acusados son contrarios al artículo 229 Superior, pues “la creación de una causal de inadmisión no es algo incidental o menor, ya que, por el contrario desdibuja el principio de informalidad que rige la acción de tutela que, con sus reglas flexibles previstas especialmente en el artículo 14 del Decreto 2591 de 1991, permite que cualquier persona, sin necesidad de que sepa específicamente de dicho contenido normativo, elabore una solicitud que cumpla con los presupuestos procesales requeridos”. Sobre ese punto, el accionante explicó que en el escrito de tutela basta con hacer un relato que permita comprender quiénes son las partes, cuáles son los derechos fundamentales que se consideran vulnerados (sin que sea necesario enunciarlos expresamente) y las razones de tal vulneración. Empero, “la regla de trasladar la demanda de manera previa a su interposición so pena de inadmisión es de tal especificidad que la persona debe necesariamente conocer que existe, lo cual puede resultar vulneratorio del derecho al acceso a la administración de justicia”.

7. Por último, el demandante expuso las razones por las cuales considera que no hay cosa juzgada en este caso. Según él, si bien “el contenido demandado fue materialmente objeto de revisión en (sic) sentencia C-420 de 2020 (mediante la cual se estudió la constitucionalidad del Decreto Legislativo 806 de 2020), en las consideraciones de la sentencia se omitió estudiar el asunto específico que se detalla en la demanda y, en consecuencia, se configura solo una cosa juzgada relativa”. Esto, en tanto, en relación con “la carga procesal impuesta por el artículo demandado, la Corte realizó consideraciones generales que no distinguieron sus efectos entre jurisdicciones...”.

Trámite procesal

8. Mediante Auto del 15 de mayo de 2022, el Magistrado sustanciador inadmitió la demanda.

Determinó que el actor no: (i) identificó la razón por la cual esta Corte es competente para conocer de la demanda; (ii) expuso las razones por las cuales es posible entender que los apartados demandados modificaron el Decreto 2591 de 1991, así como que esa norma comprende o aplica para la acción de tutela; (iii) explicó por qué un eventual requisito adicional para la admisión de la acción de tutela tiene reserva de ley estatutaria, en los términos del artículo 152 Superior, y (iv) precisó las razones por las que puede verse afectado el derecho de acceso a la administración de justicia si, eventualmente, el escrito de tutela es inadmitido, en el caso de que el actor no remita al accionado de manera electrónica el escrito de tutela y sus anexos.

9. El ciudadano presentó oportunamente el escrito de corrección de la demanda, dentro del término concedido para el efecto. En su documento, precisó la competencia de esta Corporación para decidir sobre la pretensión planteada en el libelo, a partir del numeral 4º del artículo 241 de la Constitución. En relación con el cargo por violación del artículo 152 Superior, indicó que la regla contenida en la disposición atacada es plenamente aplicable a la jurisdicción constitucional, en atención a la literalidad de misma esa disposición. También, de conformidad con el literal c) del artículo 11 y el artículo 43 de la Ley 270 de 1996, según los cuales los jueces y las corporaciones deben proferir las decisiones de tutela. Para el actor, entender que las expresiones demandadas no comprenden a la acción de tutela implicaría vaciar de contenido al artículo 1º de la Ley 2213 de 2022. Aunado a lo anterior, según él, la Corte Constitucional precisó en Sentencia SU-387 de 2022 que el artículo 8º del Decreto Legislativo 806 de 2020 aplica para las notificaciones personales que se surtan en el marco del trámite de la tutela. A su turno, se refirió a los criterios establecidos en la Sentencia C-870 de 2014 respecto de la reserva de ley estatutaria. A partir de lo anterior, el accionante planteó que se cumplen los criterios de esa reserva legal pues se impacta directa e inmediatamente el trámite de la acción de tutela al referirse a su parámetro de admisibilidad.

10. En relación con la supuesta vulneración del artículo 229 Superior, el actor indicó que la eventual inadmisión de la demanda, a partir de los criterios establecidos en la norma acusada, posterga el trámite célere que debe imprimirse a una acción de tutela. Así, el derecho de acceso a la tutela está caracterizado por la informalidad, lo cual contrasta con los requisitos propios de las demandas que se presentan en el marco de las jurisdicciones distintas a la constitucional.

11. A través de Auto del 6 de junio de 2023, el Magistrado sustanciador admitió la demanda de inconstitucionalidad. Estableció que el actor corrigió las deficiencias argumentativas relacionadas con la presunta vulneración de los artículos 152 y 229 C.P. En consecuencia, esa providencia dispuso: (i) la fijación en lista del asunto para que cualquier ciudadano interviniera para defender o cuestionar la constitucionalidad de la norma sub examine; (ii) comunicar la iniciación de este proceso a la Presidencia de la República, a la Cámara de Representantes y al Senado, al Departamento Administrativo de la Presidencia y al Ministerio de Justicia para que, si lo consideraban oportuno, intervinieran ante esta Corporación; (iii) invitar a la Defensoría del Pueblo, a la Agencia de Defensa Jurídica del Estado, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, al Centro de Estudios de Derecho Procesal, al Colegio de Abogados Litigantes, a la Comisión Colombiana de Juristas, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -DEJUSTICIA, al Centro de Estudios Socio Jurídicos Latinoamericanos (CESJUL), al Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), al Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos (ILSA), al Instituto Colombiano de Derechos Humanos- ICDH y a las Facultades de Derecho de las Universidades de Antioquia, de Los Andes, de Caldas, del Cauca, Externado de Colombia, EAFIT, Javeriana, Nacional de Colombia, de Nariño, del Norte, Pontificia Bolivariana y de la Sabana, para que, de considerarlo pertinente, allegaran su concepto respecto de los aspectos relevantes relacionados con la exequibilidad o inconstitucionalidad de la disposición acusada, y (iv) dio traslado a la Procuraduría General de la Nación para que rindiera su concepto.

Intervenciones y conceptos

12. El 21 de junio de 2023 se fijó en lista este proceso por el término de 10 días. De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 7º, 11 y 13 del Decreto 2067 de 1991, se recibieron 7 escritos de parte del Ministerio de Justicia y del Derecho, la Universidad de la Sabana, la Universidad de Nariño, la Universidad Libre, la Universidad Externado de Colombia, la Academia Colombiana de Jurisprudencia y del ciudadano Harold Sua Montaña. El 19 de julio de 2023 se recibió extemporáneamente el concepto de la Defensoría del Pueblo.

13. La Sala Plena agrupa las misivas recibidas, en función de si se trata de una intervención oficial, una intervención ciudadana o conceptos de organizaciones o expertos solicitados, tal y como se resume a continuación:

Intervinientes oficiales

Solicitud

Petición subsidiaria

Ministerio de Justicia y del Derecho- Miguel Ángel González Chaves como Director de Desarrollo del Derecho y Ordenamiento Jurídico

Exequibilidad

No planteó

Intervenciones ciudadanas

Solicitud

Petición subsidiaria

Harold Sua Montaña

Exequibilidad condicionada

No planteó

Jorge Kenneth Burbano Villamarín y otros como parte del Observatorio de Intervención Ciudadana de la Universidad Libre

Exequibilidad condicionada

No planteó

Entidades, organizaciones y expertos invitados

Universidad de La Sabana: Álvaro Fernando Vásquez López -Observatorio de Instituciones Ciudadanas del Semillero de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Universidad Externado de Colombia: Ramiro Bejarano, Director del Departamento de Derecho Procesal de la Facultad de Derecho

Universidad Externado de Colombia: Jalil Alejandro Magali Serna y otros, Observatorio Externadista de la Justicia Constitucional

Universidad de Nariño: Julio Javier Leyton Portilla, Director de Consultorios Jurídicos y Centro de Conciliación de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Academia Colombiana de Jurisprudencia: Jason Alexander Andrade Castro

14. Primero. A continuación, se resume la intervención de la autoridad que dictó o participó en la elaboración del artículo atacado, o para la cual este caso tiene efectos en sus competencias, conforme a lo previsto en el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991.

15. Ministerio de Justicia y del Derecho. Por medio de escrito del 4 de julio de 2023, el Director de Desarrollo del Derecho y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho, Miguel Ángel González Chaves, le solicitó a la Corte Constitucional declarar exequible la expresión demandada. Para sustentar su postura, manifestó que a pesar de que la norma acusada impone una carga especial respecto de la admisibilidad de la demanda, tal requisito no es insalvable. La norma prevé la posibilidad de que el actor corrija su eventual falencia, respecto del envío de la tutela y de sus anexos a los sujetos contra quienes se propone. Esto, a partir del inciso final del artículo atacado, el cual establece que “[d]e no conocerse el canal digital de la parte demandada, se acreditará con la demanda el envío físico de la misma con sus anexos”. También aduce que el conocimiento que debe tener el accionante sobre el de correo electrónico del accionado es algo razonable y proporcional, como carga procesal.

16. El Ministerio de Justicia y del Derecho, a partir de la Sentencia C-620 de 2001, señaló que la reserva de ley estatutaria a la que se refiere el demandante debe entenderse de manera restrictiva. Eso quiere decir que sólo aplica para aspectos trascendentales o estructurales del funcionamiento de un medio de protección de derechos fundamentales como la acción de tutela. A partir de lo anterior, esa cartera advirtió que la norma acusada no regula ningún aspecto estructural o esencial de la acción de tutela, por lo que no desconoce la reserva de ley estatutaria y su aplicación tampoco implica una vulneración del derecho de acceso a la

administración de justicia. Por ende, considera que el artículo 6º de la Ley 2213 del 2022 debe declararse exequible.

17. Segundo. A continuación se resumen los conceptos presentados por organizaciones privadas, de conformidad con lo establecido en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

18. Universidad de la Sabana. Mediante escrito del 5 de julio de 2023, Álvaro Fernando Vásquez López, en representación del Observatorio de Instituciones Ciudadanas del Semillero de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de la Sabana, consideró que la norma demandada se ajusta a la Constitución, por lo que debería declararse su exequibilidad.

19. En primera medida, ese centro de estudios describió el requisito previsto en el artículo cuestionado, consistente en enviar por medio de correo electrónico copia del libelo y de sus anexos a los demandados. También explicó el objetivo de la Ley 2213 de 2022, cual es dotar de vigencia permanente al Decreto 806 de 2020. En segunda medida, señaló que la disposición acusada es exequible, pues no aplica para procesos de tutela, los cuales cuentan con un procedimiento especial contenido en el Decreto 2591 de 1991. Así, bajo la aplicación del aludido decreto, la única causal de rechazo de plano de una tutela se encuentra en su artículo 17, según el cual esta sólo puede rechazarse si, luego de tres días, el accionante no corrige su escrito de manera tal que pueda determinarse el hecho o la razón que motivan la solicitud de protección de derechos fundamentales. Bajo la misma lógica, la admisión de una tutela, y su consecuente trámite, deben realizarse de conformidad con los artículos 16 y 19 ibidem, por lo que no debe aplicarse lo previsto en la norma demandada.

20. Para soportar su postura, la Universidad de la Sabana hizo referencia al Auto 1194 de 2021 proferido por la Sala Tercera de Revisión de esta Corporación. Según esa decisión, el juez constitucional tiene a su cargo el deber de notificar todas las providencias proferidas durante el trámite de la tutela. También adujo que, en el estudio de constitucionalidad del Decreto Legislativo 806 de 2020, esta Corte precisó que las modificaciones a los estatutos procesales previstas en sus artículos 5º a 15 de ese decreto eran ajenas al proceso de tutela.

21. Por último, la Universidad de la Sabana se refirió a la reserva de ley estatutaria en la reglamentación de la acción de tutela. Señaló que, como lo dispuesto en el artículo demandado no es aplicable al amparo constitucional, no era necesario que la Ley 2213 de

2022 se hubiera tramitado bajo las reglas especiales aplicables a la reserva de ley estatutaria. Esto pues, de conformidad con lo establecido por la Corte Constitucional sobre la materia en su Sentencia C-870 de 2014, los apartes demandados: (i) no establecen la estructura básica de la acción de tutela; (ii) no regulan integralmente ese medio de protección; (iii) tampoco se trata de una reglamentación que impacta directa e inmediatamente a la tutela, y (iv) no afecta su estructura ni su funcionamiento.

22. Universidad de Nariño. A través de misiva del 5 de julio de 2023, Julio Javier Leyton Portilla, Director de Consultorios Jurídicos y Centro de Conciliación de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Nariño apoyó la constitucionalidad del artículo 6º de la Ley 2213 de 2022, lo cual debería dar lugar a una decisión de exequibilidad por parte de esta Corte. Centró su argumento en la Sentencia C-870 de 2013, la cual definió los criterios bajo las cuales un mecanismo de protección de derechos fundamentales debe tramitarse mediante ley estatutaria. Concluyó que la norma acusada no encuadra en ninguno de los criterios establecidos pues: (i) no tiene como objetivo establecer la estructura básica de un medio de protección de derechos fundamentales, ya que se refiere a un aspecto procedimental dentro del trámite de presentación de la demanda; (ii) no regula de manera integral un recurso específicamente dirigido al amparo de derechos fundamentales; se trata de una disposición que busca agilidad en materia procesal; (iii) no implica un desarrollo legal directo e inmediato de un instrumento de defensa de un derecho fundamental, pues no está diseñado para impactar o modificar sustancialmente la tutela, y (iv) si bien se trata de un aspecto relevante dentro del proceso judicial (el envío del escrito de demanda contra quien se interpone), ello no es significativo para el funcionamiento de la tutela.

23. Aunado a lo anterior, la Universidad de Nariño consideró que no se vulnera el artículo 229 Superior. Esto, en razón a que el requisito de envío de la demanda y sus anexos busca agilizar y brindar mayor eficiencia al proceso judicial al cual se somete una acción de tutela. Bajo la misma premisa, ese centro de estudios afirmó que el derecho de acceso a la administración de justicia no es equiparable a la facilidad que puede tener la parte accionante para acudir a la jurisdicción; también comprende el derecho de la parte demandada a conocer plena y oportunamente la acción que se promueve en su contra para el debido ejercicio de su derecho de defensa. Lo anterior, en el marco del derecho de igualdad y del equilibrio que debe existir entre las partes al interior de un proceso jurisdiccional.

24. Academia Colombiana de Jurisprudencia. En comunicación del 6 de julio de 2023, la Academia Colombiana de Jurisprudencia, por conducto del Académico Jason Alexander Andrade Castro, consideró que las expresiones acusadas deben ser declaradas exequibles por cuanto la norma a la que pertenecen corresponde, de manera casi idéntica, al texto del artículo 6º del Decreto 806 de 2020, el cual fue estudiado y declarado exequible mediante Sentencia C-420 de 2020.

25. Ese Centro académico precisó que existe entonces cosa juzgada constitucional material, en la medida que se evidencia: (i) identidad de objeto normativo; (ii) identidad de causa petendi, pues esta Corte realizó un análisis de constitucionalidad a partir de una confrontación de la norma demandada con todo el texto de la Constitución, inclusive su artículo 229, y (iii) identidad de parámetro de control de constitucionalidad, que no ha variado en lo absoluto.

26. Independientemente de lo anterior, la Academia Colombia de Jurisprudencia destacó que el trámite de la acción de tutela está regulado por un sistema procesal especial (Decreto 2591 de 1991). Así, bajo una hermenéutica correcta, no es factible sostener que la norma imputada modifica el trámite de la acción tutelar, más aún cuando, el artículo 1º de la Ley 2213 de 2022, se refiere genéricamente a la jurisdicción constitucional sin hacer referencia específica a la acción de tutela.

27. Por otro lado, esa Academia planteó que si se admite que la norma acusada efectivamente reformó el proceso tutelar e impone al accionante el deber de enviar el escrito de tutela y sus anexos, tal circunstancia supone una carga procesal de fácil cumplimiento. Esto pues aplica los principios generales de economía y celeridad procesal, lealtad, buena fe y, de paso, maximiza los derechos de defensa y de debido proceso de la parte accionada, ya que la solicitud de amparo está dirigida a reclamar de esa parte la vulneración o amenaza de un derecho fundamental.

28. Universidad Externado de Colombia. El 27 de junio de 2023, el Director del Departamento de Derecho Procesal de la Universidad Externado de Colombia, Ramiro Bejarano Guzmán, allegó su concepto al presente proceso. Planteó que si se admite que la norma imputada efectivamente reforma el proceso tutelar e impone al actor el deber de enviar a los accionados los anexos correspondientes junto con su solicitud de protección, se trata de una

carga procesal fácil de tramitar que sólo persigue aplicar los principios generales de economía y celeridad procesal, lealtad, buena fe y, de paso, maximizar el ejercicio del derecho de defensa y respetar el debido proceso de la parte accionada.

29. También destacó que las sanciones del numeral 14 del artículo 78 del Código General del Proceso –CGP, no aplican en los supuestos en los que el accionante no remitió copia de la demanda a la contraparte, simultáneamente con su presentación. A juicio de la Universidad Externado, la disposición atacada consagra el deber de enviar a las partes las piezas procesales presentadas, pero solo después de que las partes se encuentren “notificadas” y siempre que “hubieren suministrado una dirección de correo electrónico o un medio equivalente para la transmisión de datos”. En consecuencia, advirtió que, al presentar una demanda, la contraparte aún no está notificada de dicha situación, por lo cual mal puede aplicarse una sanción por analogía de lo previsto en el numeral 14 del artículo 78 del CGP.

30. En suma, la Universidad Externado señaló que la disposición demandada no vulnera los artículos 152 y 229 de la Constitución Política, pues el CGP no prevé una sanción ante la inadmisión de una acción de tutela, como consecuencia de no haber remitido copia del escrito respectivo y de sus anexos a la parte accionada. Por el contrario, el hecho de que la parte accionada conozca de la presentación de una tutela en su contra permite que todas las partes del trámite accedan de forma efectiva a la administración de justicia. En consecuencia, solicitó que se declaren exequibles los apartes atacados de la disposición demandada.

31. A su turno, en escrito del 5 de julio de 2023, el Observatorio Externadista de la Justicia Constitucional por conducto de Jalil Alejandro Magali Serna, Juan Esteban Burbano, Daniela Alejandra Martínez López, María José Páez Martínez, Yordi Suárez Pérez y Carlos David Bueno Suárez, presentó concepto en el cual señaló que en este caso hay cosa juzgada relativa, definida por la jurisprudencia constitucional como aquella que se limita a los cargos analizados en un juicio anterior, pero que ello no obsta para que la misma norma pueda ser objeto de nuevas controversias respecto de su validez, por cargos diferentes. A su juicio, la demanda amerita un control de constitucionalidad que permita identificar si las expresiones cuestionadas son proporcionales o no a los fines que persiguen y las consecuencias que se derivan de su aplicación.

32. Para el anotado Observatorio, la norma atacada no es proporcional, pues permite un retardo injustificado en el trámite de la tutela e impone limitaciones al derecho de acceso a la administración de justicia. Por ende, al realizar un juicio de proporcionalidad semejante al que emplea la Corte Constitucional para ponderar la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de una disposición normativa, el aludido Observatorio Externadista encontró que la inadmisión de la tutela como consecuencia de no trasladar el escrito y sus anexos al accionado no es una medida única e indispensable para lograr objetivos constitucionalmente legítimos.

33. El referido grupo de estudios indicó que la acción de tutela se rige por los principios de informalidad y oficiosidad. Según el principio de informalidad, la tutela no debe estar sujeta a fórmulas sacramentales ni requisitos especiales que desnaturalicen su esencia. En tal sentido, debe prevalecer el derecho sustancial sobre los aspectos de trámite. Por ende, las reglas de la norma demandada limitan el acceso a la justicia. Adicionalmente, manifestó que es deber del juez identificar a los potenciales sujetos contra quien ha debido dirigirse la tutela, incluso cuando el actor no los incluyó como parte accionada. Así, las expresiones demandadas, referentes a la inadmisión de la solicitud de amparo, generan una afectación grave a la celeridad de la tutela, pues su aplicación ocasiona una demora injustificada en un trámite que debe ser esencialmente ágil.

35. Tercero. A continuación, se resumen las intervenciones presentadas de acuerdo con lo establecido en el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991.

36. Universidad Libre. Por medio de escrito del 5 de julio de 2023, la Universidad Libre solicitó a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad condicionada de la norma demandada, en el entendido que “las exigencias legales sobre presentación de demandas electrónicas, anexos, reglas de inadmisión o mandatos sobre radicación física de las demandas de tutela no aplican para el proceso preferente, sumario e informal de la acción de tutela que conoce la jurisdicción constitucional, dada la peculiaridad y especificidad de este tipo de mecanismo judicial”.

37. En primer lugar, esa Universidad se refirió a la reserva de ley estatutaria prevista en los artículos 152 y 153 de la Constitución. Mencionó que esa reserva de ley debe interpretarse de manera restrictiva (Sentencias C-037 de 1996, C-162 de 1999, C-307 de 2004, C-1233 de

2005, C- 126 de 2006, C-180 de 2006, C-319 de 2006, C-713 de 2008). Esto, en consideración a la amplitud de asuntos que podrían estar comprendidos en tal categoría y el consecuente efecto restrictivo que una interpretación amplia de la reserva de ley estatuaría tendría para el Congreso, como legislador ordinario.

38. A partir de lo anterior, señaló que el alcance que la jurisprudencia le ha dado a la reserva de ley estatutaria busca prevenir que cualquier modificación o reforma de códigos o leyes ordinarias, inherentes a la administración de justicia, se vean sometidos al rigor propio del trámite legislativo de ley estatutaria. Tal circunstancia vaciaría de contenido la facultad del Legislador de expedir códigos en todos los ramos y de reformar sus disposiciones lo cual, en consecuencia, afectaría la eficacia y eficiencia de la administración de justicia (Sentencia C-126 de 2006).

39. Según la Universidad Libre, la Corte Constitucional tiene una postura similar para las ocasiones en las que el Congreso tramita normas que directa o indirectamente inciden en el ejercicio de derechos fundamentales (Sentencia C-013 de 1993). En relación con la presente demanda, adujo que el artículo 6º de la Ley 2213 de 2022 constituye una regulación nuclear del debido proceso y las garantías judiciales pues condiciona el derecho de acceso a la administración de justicia. Esto, pues prevé una sanción (la inadmisión de la demanda), si se incumple con la regla establecida en las expresiones atacadas. Así, como la tutela busca la protección de derechos fundamentales, tal regla –si se estima aplicable al amparo constitucional– debió haberse aprobado a través del procedimiento propio de una ley estatutaria.

40. En segundo lugar, a partir de los artículos 1º, 2º 29 y 228 y de ciertos pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte CIDH – Casos López Lone vs. Honduras; Radilla Pacheco vs. México y Colinders Schonenberg vs. El Salvador), la Universidad Libre señaló que los mecanismos dirigidos a garantizar derechos fundamentales deben ser idóneos, efectivos y rápidos. A partir de esas consideraciones, adujo que la norma demandada supone la imposición de un trámite innecesario y excesivo ritualismo que impide el acceso a la administración de justicia en materia de tutela.

41. El ciudadano Harold Eduardo Sua Montaña. En misiva del 5 de julio de 2023, el ciudadano Harold Eduardo Sua Montaña adujo que, en su criterio, la acción de tutela se rige bajo un

esquema procesal propio. En tal sentido, dado que en el artículo 5º transitorio de la Constitución se determinó que la acción de tutela debía regularse por una ley estatutaria, no podría una ley procesal cambiar los condicionamientos informales de la acción.

42. El ciudadano Sua Montaña señaló que encuentra condicionalmente exequible la norma demandada, si su aplicación no implica la inadmisión de la tutela. Para soportar su postura, adujo que “la falta de envío electrónico de estos [el escrito de tutela y sus anexos] y cuando ocurra esa falta de envío en procesos de tutela el auto que admita el respectivo escrito tutelar habrá de remitirse junto con dicho escrito en la manera de proceder preceptuada en el artículo 16 del Decreto 2591 de 1991 (i.e. el medio más expedito y eficaz que estime el juez) o en el que lo adicione, modifique o sustituya”.

Concepto de la Procuradora General de la Nación

43. La Procuradora General de la Nación le solicitó a la Corte Constitucional que declare la exequibilidad “de las expresiones acusadas del artículo 6 de la Ley 2213 de 2022, bajo el entendido que las reglas procesales que contienen no son aplicables a los procesos de tutela”.

44. En primer lugar, la Procuradora General se refirió al concepto de reserva de ley estatutaria. Preciso que se trata de una técnica de ordenación empleada por el Constituyente para racionalizar la extensión del Texto Superior. Esa técnica exige que ciertas materias de alta importancia para la sociedad sean reguladas mediante una tipología normativa especial caracterizada por un trámite legislativo diferenciado consistente en: (a) la aprobación del cuerpo normativo respectivo en una sola legislatura del Congreso de la República y mediante mayorías calificadas, y (b) el control previo de constitucionalidad de ese cuerpo normativo. Ahora, según el artículo 152 de la Constitución, los derechos fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección son materias con reserva de ley estatutaria.

45. En segundo lugar, de acuerdo con la Procuraduría General, la jurisprudencia de esta Corte ha precisado que, a partir del artículo 86 C.P., la acción de tutela es un mecanismo de protección de derechos fundamentales y, por ende, la regulación de su procedimiento tiene reserva de ley estatutaria (Sentencia C-483 de 2008). Por tal razón, esta Corporación ha declarado la inexequibilidad de normas ordinarias en las que, al desconocerse la reserva de

ley estatutaria en materia de protección de derechos fundamentales: (i) se dispuso la aplicación del régimen de medidas cautelares previsto en la Ley 1437 de 2011 para el trámite de la tutela (Sentencia C-284 de 2014), y (ii) se habilitó la procedencia del incidente de impacto fiscal contra los fallos de tutela proferidos por las corporaciones de cierre (Sentencia C-870 de 2014).

46. A partir de todo lo anterior, la Procuradora General adujo que la demanda de la referencia está llamada a prosperar, pues el Legislador regló mediante una ley ordinaria una materia relacionada con la admisión de cualquier demanda en general lo cual, a la postre, también aplica a los procesos de tutela, circunstancia que ignora la reserva de ley estatutaria de ese mecanismo de protección de derechos fundamentales. Esto pues el mismo artículo 6º demandado de la Ley 2213 de 2022 establece que tales reglas de admisión son aplicables a todas las jurisdicciones, sin diferenciar los trámites de tutela.

47. En cuarto lugar, la Procuradora General de la Nación precisó que la regulación de la admisión de la solicitud de amparo es un aspecto trascendental en el trámite de una tutela, pues un formalismo excesivo en ese tema puede afectar el derecho de acceso a la administración de justicia. Aunado a lo anterior, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional y el artículo 86 Superior, la regla general es que todas las acciones de tutela deben ser admitidas, tramitadas y decididas de fondo en los términos que la Constitución dispuso para el efecto (Sentencias T-034 de 1994 y C-483 de 2008).

48. Por ende, la Procuradora General de la Nación estimó que la aplicación de las reglas demandadas introduce un formalismo desproporcionado para los procesos de tutela. De acuerdo con la jurisprudencia aplicable, en relación con la protección de derechos fundamentales, ese medio de protección no puede estar supeditado al cumplimiento de requisitos asociados a la notificación de la demanda y a la conformación del contradictorio (Sentencia C-483 de 2008).

49. Aunado a lo anterior, según la Procuradora General, la Corte Constitucional ha indicado que, salvo en el caso en que no sea posible comprender el objeto de la solicitud de la tutela (lo cual se encuentra reglado en el Decreto 2591 de 1991), su inadmisión por motivos distintos hace inane la garantía prevista en el artículo 86 Superior, al tiempo que contraría abiertamente el principio de acceso a la administración de justicia (artículo 229 C.P.) y la

prevalencia del derecho sustancial sobre el formal (artículo 228 Superior). Esto, conforme a la Sentencia T-034 de 1994.

50. En quinto lugar, ese órgano de control señaló que, en aplicación directa del artículo 88 C.P., y con el fin de optimizar el anotado mandato de acceso a la administración de justicia en materia de tutela, la Corte Constitucional ha sostenido que “si la petición resulta clara y son identificables los sujetos involucrados en el conflicto jurídico, el juez de tutela está en la obligación de impartirle el trámite correspondiente, notificando a la parte acusada y a los terceros con interés legítimo en el proceso, ordenando la práctica de las pruebas -si a ello hubiere lugar- y requiriendo informes al organismo o entidad acusada para sustentar la decisión jurídica que habrá de tomarse en la sentencia” (Corte Constitucional, Auto 058 de 1999).

51. En conclusión, la Procuradora General comparte la postura del demandante quien señaló que las expresiones acusadas son reglas procesales que han debido adoptarse mediante el procedimiento consagrado para las normas estatutarias, ya que determinan cargas para la admisión de la tutela que desconocen su trámite preferente, sumario e informal lo cual, a la postre, vulnera el derecho de acceso a la administración de justicia.

A. A. Competencia

52. Por disposición del numeral 4º del artículo 241 de la Constitución, esta Corte es competente para conocer y decidir definitivamente sobre las acciones públicas de inconstitucionalidad como la que se estudia en esta providencia, pues se formuló en contra de una disposición que pertenece a una ley de la República, en este caso el artículo 6º (parcial) de la Ley 2213 de 2022.

B. Cuestión previa

53. Antes de realizar un pronunciamiento de mérito sobre la demanda del asunto, la Sala Plena considera preciso estudiar si existe o no cosa juzgada constitucional sobre la norma cuestionada, a partir de la Sentencia C-420 de 2020.

Cosa juzgada constitucional

54. Esta Corporación ha señalado que la cosa juzgada constitucional es una institución jurídico procesal que encuentra fundamento en el artículo 243 de la Constitución y en el artículo 21 del Decreto 2067 de 1991. La cosa juzgada concede a las decisiones plasmadas en las sentencias un carácter inmutable y vinculante. Cuando se trata de decisiones proferidas en el marco del control abstracto de constitucionalidad, son definitivas, de obligatorio cumplimiento y tienen efectos erga omnes. Esta figura tiene como finalidad proteger y garantizar la aplicación de los principios de igualdad, seguridad jurídica, primacía del interés general y confianza legítima, lo cual se traduce en una obligación para la Corte Constitucional de ser consistente con las decisiones que adopta.

55. De manera particular, el ya aludido artículo 243 de la Constitución indica que “[l]os fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material de un acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución”. Por su parte, el artículo 22 del Decreto 2067 de 1991 establece que las sentencias que profiere esta Corporación “tendrán el valor de cosa juzgada constitucional y son de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades y los particulares”.

56. A partir de lo anterior, cuando la cosa juzgada se configura, surge la prohibición e imposibilidad para el juez constitucional de volver a conocer y decidir de fondo sobre lo ya debatido y resuelto.

57. Elementos de la cosa juzgada. Para que se configure este fenómeno, la Corte Constitucional se ha referido a la necesidad de verificar los siguientes elementos: (i) identidad de objeto, lo cual significa que se proponga estudiar un mismo contenido normativo que ya fue abordado en una sentencia anterior; (ii) identidad de causa petendi, lo cual debe entenderse como que se plantee un nuevo estudio de constitucionalidad a partir de las mismas razones analizadas en una providencia anterior, y (iii) identidad del parámetro de control de constitucionalidad, a saber, que no haya un cambio de contexto o nuevas razones significativas que –excepcionalmente– hagan procedente una nueva revisión; esta figura también se conoce como un nuevo contexto de valoración. En conjunto, la concurrencia de los elementos anteriores permite determinar si operó o no la cosa juzgada.

58. Cosa juzgada formal y cosa juzgada material. Esta Corporación ha diferenciado entre la cosa juzgada formal y la cosa juzgada material. Hay cosa juzgada formal cuando existe una decisión previa de constitucionalidad sobre el mismo texto normativo que es objeto de una demanda posterior, o cuando es demandada una nueva disposición con texto normativo idéntico a uno ya analizado por esta Corte. A su vez, hay cosa juzgada material, cuando la disposición cuestionada reproduce el mismo sentido de otra norma que ya fue examinada previamente por esta Corporación. Respecto a la diferencia entre disposición y norma, la jurisprudencia ha establecido que la cosa juzgada formal recae sobre texto normativo objeto de control, es decir, sobre las disposiciones. A su turno, la cosa juzgada material se predica sobre los contenidos normativos, entendidos como normas jurídicas.

59. Cosa juzgada absoluta y cosa juzgada relativa. La Corte Constitucional también ha distinguido entre la cosa juzgada absoluta y la cosa juzgada relativa. Hay cosa juzgada absoluta cuando el pronunciamiento de constitucionalidad de la norma se realizó respecto de la integralidad de la Constitución. Por ende, esa disposición no puede ser objeto de un nuevo control. En cuanto a la cosa juzgada relativa, esta Corporación ha indicado que se presenta cuando el juez constitucional circunscribe los efectos de una decisión de constitucionalidad –simple o condicionada– de una disposición, sin que ello implique que no se puedan formular cargos distintos a aquellos que ya fueron examinados. Específicamente, puede haber cosa juzgada relativa explícita, cuando se advierte de la circunstancia anterior de manera expresa en la parte resolutive de la providencia; e implícita, cuando ello no se consigne en la parte resolutive pero pueda inferirse de la parte motiva de una decisión.

60. Excepciones a la cosa juzgada. Esta Corte ha identificado tres supuestos excepcionales que enervan la cosa juzgada y sus efectos: (i) la modificación del parámetro de control, situación que ocurre cuando se reforma texto de la Constitución; (ii) el cambio en el significado material del Texto Superior, relacionado con su carácter dinámico, y (iii) la variación del contexto normativo de la disposición o norma objeto de control, lo cual posibilita llevar a cabo un nuevo estudio de constitucionalidad.

61. Cosa juzgada aparente. Se refiere a los eventos en los que la Corte no ha realizado un pronunciamiento de constitucionalidad sobre algún aspecto puntual, aun cuando hubiese declarado la exequibilidad de una norma en la parte resolutive de otra providencia anterior. En otras palabras, “la cosa juzgada constitucional es apenas aparente, cuando la declaratoria

de constitucionalidad de una disposición, carece de toda fundamentación en la parte motiva de la providencia”. La jurisprudencia también ha denominado esta tipología como cosa juzgada ficticia. En concreto, la Sentencia C-192 de 2021 indicó que esa caracterización de la cosa juzgada “depende de que la declaración de exequibilidad carezca de toda motivación en la respectiva sentencia”. A su vez, esta Corporación precisó que se distingue de la cosa juzgada formal y material “debido a la ausencia de motivación de la providencia en tal sentido”, y que “este concepto de apariencia también puede aplicarse a una cosa juzgada aparentemente absoluta -debido a la falta de delimitación de la parte resolutive- que, en realidad configura una cosa juzgada relativa implícita”.

62. Bajo este panorama, a continuación, la Sala presenta un resumen esquemático de los distintos elementos que rodean a la cosa juzgada y su tipología.

Tipología

Explicación

Se refiere a la coincidencia en el objeto de control y se configura cuando existe una decisión anterior de la Corte en sede de control abstracto que recae sobre la misma norma o un contenido normativo igual al revisado previamente.

Formal

Cuando el artículo demandado es el mismo que el analizado previamente por la Corte. Este se refiere a las disposiciones.

Material

Existe cuando la Corte no se pronunció sobre la misma norma, pero ante la similitud de los contenidos normativos se trata de artículos que producen iguales efectos jurídicos. Este recae sobre las normas jurídicas.

Se determina por el tipo de consecuencias y alcance que produce la decisión adoptada por la

Corte Constitucional, lo cual se determina por los cargos y el parámetro de constitucionalidad utilizado en la providencia anterior.

Absoluta

Este se produce cuando “la primera decisión agotó cualquier debate sobre la constitucionalidad de la norma acusada”, razón por la cual no se podrá realizar un nuevo examen de constitucionalidad.

Relativa

Se determina a partir de los cargos de inconstitucionalidad abordados en la primera decisión, y el parámetro constitucional en el sentido que opera esta cosa juzgada si la Corte se pronunció acerca de la validez constitucional desde la perspectiva de otros asuntos. En este evento queda abierta la posibilidad de formular nuevos cargos para que se realice otro control de constitucionalidad.

3

Esta es una categoría que se aplica cuando se está en presencia de una cosa juzgada relativa.

Implícita

Será implícita cuando la decisión anterior no hubiese incluido en la parte resolutive una mención acerca de los cargos o el parámetro de control sobre el que se realizó el control de constitucionalidad abordado en la sentencia anterior.

Explícita

Será explícita cuando la parte resolutive de la providencia se refiere de forma expresa que la determinación de la Corte se restringe a los cargos analizados.

4

Evento en el que no se configura el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

Aparente

Se produce en aquellos casos en los que a pesar de que en la parte resolutive se enuncie la decisión de fondo sobre una norma, se advierta que no se adelantó análisis alguno de constitucionalidad. También se conoce como una cosa juzgada ficticia.

63. Análisis de la configuración de la cosa juzgada en el caso concreto. Como se expuso en los antecedentes, en este caso, el debate sobre la cosa juzgada gira en torno a la Sentencia C-420 de 2020. Mediante esa providencia, esta Corte realizó el control automático e integral de constitucionalidad del Decreto Legislativo 806 de 2020, con ocasión del estado de emergencia declarado por el Decreto 637 de 2020, y declaró exequibles la mayoría de las disposiciones del decreto estudiado.

64. La discusión sobre una eventual cosa juzgada constitucional se deriva del artículo 6º de ese decreto que, en esencia o como disposición normativa, puede tener identidad con el artículo 6º de la Ley 2213 de 2022. Para abordar el estudio de este tema, se contextualizará la decisión adoptada en la Sentencia C-420 de 2020, para luego analizar los elementos que configuran la cosa juzgada y determinar si, en este caso, hay alguna causal de excepción a ese fenómeno.

65. La Sentencia C-420 de 2020 declaró exequible de manera condicionada el artículo 6º del Decreto 806 de 2020, “en el entendido de que en el evento en que el demandante desconozca la dirección electrónica de los peritos, testigos o cualquier tercero que deba ser citado al proceso, podrá indicarlo así en la demanda sin que ello implique su inadmisión”.

66. La Corte advirtió en esa misma sentencia, al explicar el alcance del Decreto 806 de 2020, en relación con las modificaciones previstas en los artículos 5º a 15, que se trataba de la “implementación de medidas provisionales, tendientes a lograr el efectivo uso de las TIC y agilizar el trámite de los procesos judiciales” (negrilla añadida). En el caso particular del artículo 6º, esta Corporación indicó que esa disposición contenía “modificaciones provisionales al trámite ordinario de la presentación de la demanda” (negrilla añadida) en el siguiente sentido:

“Primero, elimina la presentación física de la demanda y sus anexos (inciso 2 del art. 6º). Segundo, elimina la obligación de presentar copias físicas y electrónicas de la demanda y de

sus anexos (inciso 3 del art. 6º). Tercero, establece dos obligaciones en cabeza del demandante cuyo incumplimiento da lugar a la inadmisión de la demanda. De un lado, (i) exige que indique ‘el canal digital donde deben ser notificadas las partes, sus representantes y apoderados, los testigos, peritos y cualquier tercero que deba ser citado al proceso’ (inciso 1 del art. 6º). De otro, (ii) al presentar la demanda o el escrito que la subsana, debe enviar a los demandados una copia ‘por medio electrónico’. En estos eventos, ‘al admitirse la demanda la notificación personal se limitará al envío del auto admisorio al demandado’ (inciso 5 del art. 6º). Si el demandante no conoce el canal digital de la parte demandada, al presentar la demanda deberá acreditar ‘el envío físico de la misma con sus anexos’ (inciso 4 del art. 6º)”.

67. Sobre el artículo 6º, la Corte superó el juicio de necesidad fáctica y jurídica, por cuanto los aludidos preceptos permiten el tránsito al uso de las tecnologías de la información, y las normas modificadas (es decir, el CGP, CPSST y CPACA) eran normas con fuerza de ley del mismo rango que el decreto legislativo.

68. Ahora bien, según algunos de los intervinientes que concurrieron al proceso de control del Decreto 806 de 2020, el mencionado inciso 4º del artículo 6º violaba el principio de igualdad procesal, pues los términos para la presentación de la demanda permanecían iguales para la parte actora, mientras que su contraparte veía ampliado el término (sin temporalidad definida) para ejercer su derecho de defensa y contradicción. Al respecto, la Sentencia C-420 de 2020 concluyó que no se generaba un trato diferenciado entre los aludidos sujetos procesales, como tampoco se excedía el margen de configuración del Legislador para determinar los requisitos de presentación de la demanda. Por el contrario, para la Corte, el artículo 6º materializaba el deber superior de colaboración de los particulares o de las partes procesales con la administración de justicia. Así, la medida era razonable en tanto que persigue fines constitucionalmente relevantes como la “celeridad y economía procesal (art. 29 superior) y el acceso a la administración de justicia (art. 2, 29 y 229 de la constitución), en los términos en que se ha indicado”.

69. De manera general, en relación con los juicios de no contradicción específica y proporcionalidad, la Corte destacó que, en principio, las medidas adoptadas por el Gobierno en el Decreto 806 de 2020, no contradecían la Constitución pues respondían al estado de emergencia declarado por el Decreto 637 de 2020. A su vez, precisó que el Legislador tiene

un amplio margen de configuración para diseñar procedimientos judiciales. En aras de ilustrar este punto, se refirió al acceso a la administración de justicia como derecho y servicio público, así como a las reglas de proporcionalidad para imponer cargas procesales a las partes.

70. De vuelta al artículo 6º, el análisis de la Sentencia C-420 de 2020 estuvo articulado con el de otras disposiciones (artículos 1º, 2º, 3º, 4º y 9º) que imponían nuevas cargas procesales a las partes de un proceso judicial. Esta Corporación explicó que tales normas suponen una

“adecuación del servicio público de administración de justicia a un escenario de virtualidad, en el que la interacción entre los sujetos procesales está mediada por las TIC. Esto implica que dichos sujetos deben realizar todas las actuaciones procesales por medio de canales digitales; efectuar, por esos mismos canales, las notificaciones y traslados de sus actuaciones procesales; asistir a las audiencias por los medios tecnológicos que pongan a disposición las autoridades judiciales o las mismas partes y proporcionar las piezas procesales que estén en su poder y que se requieran para el desarrollo del proceso, cuando no se tenga acceso al expediente físico en la sede judicial” (negrilla añadida).

71. A juicio de esta Corte, tales medidas perseguían fines constitucionalmente relevantes como el derecho de acceso a la administración de justicia (artículos 29 y 229 C.P.), la salud e integridad física de los funcionarios y usuarios de la administración de justicia (artículo 49) y el trabajo de quienes su actividad económica depende de este servicio (artículo 25). En esa línea, advirtió que la incorporación de las TIC a la administración de justicia es una finalidad impulsada desde varios escenarios. Con esto, señaló que se acreditaba la idoneidad y necesidad para “facilitar el acceso a la administración de justicia, mediante el uso de las TIC, y permiten que los procesos judiciales se surtan de una manera ágil y eficiente”. En concreto, sobre el tema que atañe en esta oportunidad, explicó:

“Las cargas procesales previstas en los artículos 4º, 6º y 9º imponen permiten agilizar el trámite de los procesos en cuanto: (i) la colaboración de las partes en la provisión de las piezas procesales cuando no se tiene contribuye de forma efectiva a evitar la parálisis del proceso en los eventos en que no sea posible acceder al expediente del proceso; (ii) la inclusión del correo electrónico de notificación del demandado dentro de los requisitos de la demanda, y su remisión al demandado previo a la admisión facilita el proceso de notificación

del auto admisorio y habilita la comunicación con las partes mediante TIC desde el inicio del proceso; por último, (iii) la eliminación de requisitos formales para la fijación de estados de forma electrónica y la remisión de las actuaciones procesales a la contraparte desde su presentación agilizan el trámite del proceso y contribuyen a la eficiencia de las autoridades judiciales al descargarlas de labores secretariales innecesarias cuando se hace uso de las TIC”.

72. Finalmente, la Corte explicó que las medidas adoptadas eran también proporcionales porque el uso de tecnologías no entorpece el servicio público de administración de justicia, ni impone en cabeza de las partes deberes que sólo se atribuyen al Estado. Sobre el artículo 6º del Decreto 806 de 2020, en línea con el artículo 9º, explicó que:

“...no obstaculizan el acceso a la administración de justicia ni implican que las partes asuman responsabilidades propias de las autoridades judiciales. Se trata, como en el caso anterior, de una manifestación del deber de colaboración con la administración de justicia y del principio de economía procesal, que busca imprimirles celeridad a las actuaciones y agilizar el trámite de los procedimientos, mediante el uso de canales digitales que brindan inmediatez y permiten la interacción de los sujetos procesales en las circunstancias de aislamiento preventivo y distanciamiento social, características del Estado de emergencia que generó la pandemia de la COVID-19. En relación con el artículo 6º, cabe anotar que según lo dispuesto en su inciso 4, si el demandante no conoce el canal digital al que puede enviar la demanda al demandado podrá cumplir la obligación de remisión previa de esta actuación mediante el envío físico de los documentos, lo que garantiza que su derecho de acceso a la administración de justicia no se vea truncado por esa circunstancia.

“284. En contraste, la Sala observa que el artículo 6º no ofrece ningún remedio que permita evitar la inadmisión de la demanda en aquellos eventos en que el demandante desconozca el canal digital donde deben ser notificados los testigos, peritos o cualquier tercero que deba ser citado al proceso. La Sala considera que esta medida constituye una barrera de acceso a la administración de justicia, en cuanto es una respuesta desproporcionada a los eventos en que el demandante no conoce el canal digital de notificación de los testigos, peritos o terceros que deban ser convocados al proceso por cuanto impone una sanción que afecta la existencia misma del proceso, pese a que la información requerida incide únicamente en una parte de todo el trámite procesal y su ausencia no impide la adopción de una decisión de

fondo que resuelva el conflicto.

“285. La Corte reconoce que, si bien la información de notificación electrónica de los testigos, peritos y terceros reviste relevancia para el proceso, y para su trámite mediante el uso de las TIC, el evento de su incumplimiento no afecta los intereses que se protegen con la inadmisión de la demanda. En la sentencia C-833 de 2002 la Corte expresó que el propósito de la inadmisión de la demanda es ‘evitar un desgaste en el aparato judicial, pues en cierta medida lo que se pretende, es garantizar el éxito del proceso, evitando un fallo inocuo, o que la presentación de un escrito no involucre en sí mismo una controversia, es decir que no haya una litis definida’. En este caso, la ausencia de información sobre el canal digital de los testigos, peritos y terceros no tiene la virtud de generar un fallo inhibitorio o de desgastar a la administración de justicia en el trámite de un proceso sin objeto”. (Negrilla añadida).

73. Con fundamento en lo anterior, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada del artículo 6 del Decreto 806 de 2020 en los términos mencionados.

a. a) Formal implica el cumplimiento de: “(i) la suscripción por el Presidente de la República y por todos sus ministros; (ii) la expedición en desarrollo del Estado de excepción y durante el término de su vigencia, y (iii) la existencia de motivación. Asimismo, en los casos en los cuales se hubiere declarado el Estado de emergencia en solo una parte del territorio, la Corte debe examinar que los decretos legislativos no la excedan”.

b) Material comprende el escrutinio del contenido del decreto legislativo y las medidas que adopta, las cuales deben superar el siguiente juicio de constitucionalidad: “(i) finalidad, (ii) conexidad material, (iii) motivación suficiente, (iv) ausencia de arbitrariedad, (v) intangibilidad, no contradicción específica, (vii) incompatibilidad, (viii) necesidad, (ix) proporcionalidad y (x) no discriminación”.

75. Análisis sobre la configuración de la cosa juzgada en el caso concreto. Para establecer si hay cosa juzgada respecto del estudio de constitucionalidad de una norma, en primer lugar, debe comprobarse si hay identidad de objeto entre una disposición que ya fue revisada por esta Corte y la norma cuestionada posteriormente. Así, para determinar si hay o no identidad de objeto, a continuación se transcriben, tanto el artículo 6º del Decreto 806 de 2020 (estudiado en la Sentencia C-420 de 2020), como el artículo 6º de la Ley 2213 de 2022.

Decreto 806 de 2020

Artículo 6º

Ley 2213 de 2022

Artículo 6º

La demanda indicará el canal digital donde deben ser notificadas las partes, sus representantes y apoderados, los testigos, peritos y cualquier tercero que deba ser citado al proceso, so pena de su inadmisión. Asimismo, contendrá los anexos en medio electrónico, los cuales corresponderán a los enunciados y enumerados en la demanda.

Las demandas se presentarán en forma de mensaje de datos, lo mismo que todos sus anexos, a las direcciones de correo electrónico que el Consejo Superior de la Judicatura disponga para efectos del reparto, cuando haya lugar a este.

De las demandas y sus anexos no será necesario acompañar copias físicas, ni electrónicas para el archivo del juzgado, ni para el traslado.

En cualquier jurisdicción, incluido el proceso arbitral y las autoridades administrativas que ejerzan funciones jurisdiccionales, salvo cuando se soliciten medidas cautelares previas o se desconozca el lugar donde recibirá notificaciones el demandado, el demandante, al presentar la demanda, simultáneamente deberá enviar por medio electrónico copia de ella y de sus anexos a los demandados. Del mismo modo deberá proceder el demandante cuando al inadmitirse la demanda presente el escrito de subsanación. El secretario o el funcionario que haga sus veces velará por el cumplimiento de este deber, sin cuya acreditación la autoridad judicial inadmitirá la demanda. De no conocerse el canal digital de la parte demandada, se acreditará con la demanda el envío físico de la misma con sus anexos.

En caso de que el demandante haya remitido copia de la demanda con todos sus anexos al demandado, al admitirse la demanda la notificación personal se limitará al envío del auto admisorio al demandado.

La demanda indicará el canal digital donde deben ser notificadas las partes, sus representantes y apoderados, los testigos, peritos y cualquier tercero que deba ser citado al proceso, so pena de su inadmisión. No obstante, en caso que el demandante desconozca el canal digital donde deben ser notificados los peritos, testigos o cualquier tercero que deba ser citado al proceso, podrá indicarlo así en la demanda sin que ello implique su inadmisión.

Asimismo, contendrá los anexos en medio electrónico, los cuales corresponderán a los enunciados y enumerados en la demanda.

Las demandas se presentarán en forma de mensaje de datos, lo mismo que todos sus anexos, a las direcciones de correo electrónico que el Consejo Superior de la Judicatura disponga para efectos del reparto, cuando haya lugar a este.

De las demandas y sus anexos no será necesario acompañar copias físicas, ni electrónicas para el archivo del juzgado, ni para el traslado.

En cualquier jurisdicción, incluido el proceso arbitral y las autoridades administrativas que ejerzan funciones jurisdiccionales, salvo cuando se soliciten medidas cautelares previas o se desconozca el lugar donde recibirá notificaciones el demandado, el demandante, al presentar la demanda, simultáneamente deberá enviar por medio electrónico copia de ella y de sus anexos a los demandados. Del mismo modo deberá proceder el demandante cuando al inadmitirse la demanda presente el escrito de subsanación. El secretario o el funcionario que haga sus veces velará por el cumplimiento de este deber, sin cuya acreditación la autoridad judicial inadmitirá la demanda. De no conocerse el canal digital de la parte demandada, se acreditará con la demanda el envío físico de la misma con sus anexos.

En caso de que el demandante haya remitido copia de la demanda con todos sus anexos al demandado, al admitirse la demanda la notificación personal se limitará al envío del auto admisorio al demandado.

76. A partir de la comparación anterior, la Sala constata que, el artículo 6º de la Ley 2213 de 2022 es similar pero no idéntico al 6º del Decreto 806 de 2020. Esencialmente comparten contenido normativo por cuanto se refieren al supuesto de hecho relativo a la presentación de la demanda en todas las jurisdicciones, incluido el proceso arbitral y los eventos en que funcionarios administrativos ejercen funciones jurisdiccionales. La diferencia formal entre uno

y otro artículo está en que la norma de la Ley 2213 de 2022 incluyó la salvedad contenida en la declaratoria de exequibilidad condicionada que hizo la Sentencia C-420 de 2020, respecto del artículo 6º del Decreto 806 de 2020.

77. Lo cierto es que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, aunque dos disposiciones jurídicas tengan una redacción muy similar, se considera que se está ante dos normas distintas cuando una de ellas fue proferida en el marco de un estado de excepción y la otra en virtud de las facultades ordinarias del Congreso de la República. En efecto, en la Sentencia C-301 de 1993 la Corte Constitucional explicó lo siguiente:

“El contexto de dicho estado de excepción se traduce en el contenido material del acto entonces examinado por la Corte y lo permea hasta el extremo de resultar inseparable del mismo. En este sentido, la Corte no tenía que analizar si dicho acto podía expedirse por otra rama del poder público distinta del Presidente y, como tal, integrar el ordenamiento jurídico de la normalidad.

“En efecto, no se descubre en la sentencia de exequibilidad huella alguna de esta reflexión, la cual era palmariamente inconducente a la luz de un precepto originado en el Ejecutivo con base en un haz especial de facultades y dictado, además, bajo el amparo de particulares condiciones de tiempo, modo y lugar jurídicamente relevantes y referidas todas ellas a un estado de excepción.

“Por estas razones, la repetición de los preceptos jurídicos declarados exequibles por la Corte Constitucional, por la misma autoridad y dentro del mismo estado de excepción objeto de la declaratoria, quedaría cubierto por la cosa juzgada. Sin embargo, esa reiteración llevada a cabo por un órgano diferente – Congreso – y por fuera del estado de excepción, no puede colocarse bajo el abrigo de una sentencia de exequibilidad proferida en el curso de la revisión oficiosa de los decretos dictados durante los estado de excepción.

“No escapa a esta Corte que una norma expedida por el Presidente en desarrollo de la competencia especial que en su favor consagra el artículo 213 de la CP, puede resultar constitucional a la luz de la temporal expansión de las facultades gubernamentales propia de los estados de excepción y de la posibilidad de restringir – sin llegar a suspender – los derechos fundamentales de las personas. Sin embargo, fuera del estado de excepción, la misma norma como mandato permanente incorporado a la legislación ordinaria, puede

encontrarse inconstitucional ya sea por falta de competencia en el órgano del que emana ora por entrañar una reducción de los derechos fundamentales incompatible y carente de razonabilidad en un estado de normalidad y como estatuto con vocación de gobernar el discurrir cotidiano de la vida civil. La Constitución traza una nítida línea divisoria entre la normalidad y la anormalidad institucional, que se desvanecería si todas o la mayoría de las reglas de la segunda, temporales y eminentemente excepcionales, pudieran – bajo la égida de la ley – hacer su tránsito a la primera, convirtiéndose en permanentes y generales. Por ministerio de la ley, el campo de los estados de excepción, desplazaría el de la normalidad. La Constitución no autoriza esta suerte de laxas migraciones normativas. Las sentencias de exequibilidad de los decretos dictados bajo los estados de excepción, no se ocupan de anticipar la exequibilidad de sus preceptos en la hipótesis de que sean luego incorporados como legislación permanente. Se trata en este caso de una circunstancia futura e incierta, ajena a la materia examinada y al ejercicio de confrontación efectuado por la Corte cuyo único referente en esa oportunidad es el estado de excepción. A ese aspecto, no considerado en la sentencia de exequibilidad, no puede, en consecuencia, extenderse el imperio de la cosa juzgada”. (Énfasis añadido).

78. En efecto, el Decreto 806 de 2020 y la Ley 2213 de 2022 son dos cuerpos normativos diferentes, que fueron proferidos a partir de facultades legislativas distintas y contextos fácticos y jurídicos disímiles. El primero fue proferido por el Legislador excepcional, habilitado a partir de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica derivada de la pandemia ocasionada por el virus de Covid-19 (artículo 215 Superior y la Ley 137 de 1994). Por otra parte, la Ley 2213 de 2022 fue aprobada por el Legislador ordinario, en el marco de las competencias habituales (que no excepcionales) que le atribuye la Constitución al Congreso de la República (artículo 150 C.P.), y con la finalidad de otorgar permanencia a la inclusión de las TIC en la prestación del servicio público de la administración de justicia.

79. Bajo este panorama, el Decreto 806 de 2020 y la Ley 2213 de 2022 responden a circunstancias y propósitos diferentes. Por una parte, el decreto buscaba garantizar la prestación del servicio esencial de administración de justicia de una manera acorde con la mitigación del riesgo de salud que enfrentaba la población ante el Covid-19, a través de la implementación de mecanismos tecnológicos o digitales. En igual sentido, el decreto pretendió mantener la interacción de los sujetos procesales en circunstancias de aislamiento y distanciamiento social. También fue su objeto garantizar el derecho al trabajo de los

funcionarios judiciales, de una manera tal que su salud no se viese comprometida de manera irrazonable, dada su responsabilidad en la administración de justicia. Todo lo anterior, en un marco de temporalidad –es decir– de un lapso determinado de tiempo, cuya duración dependía de que subsistiera la gravedad de la pandemia y los riesgos que ella implicaba para la vida y la salud de la población.

80. Por otra parte, la Ley 2213 de 2022 no tiene como propósito principal o axial sortear una emergencia que requiere de medidas impostergables para su mitigación, ni tampoco se encuentra circunscrita a un periodo de tiempo específico. De hecho, la misma ley en su título anuncia que su fin es brindarle permanencia a disposiciones que otrora fueron temporales y que estaban contenidas en el Decreto 806 de 2020. En efecto, dada la superación de la pandemia causada por el Covid-19, la Ley 2213 tiene como propósito afianzar y hacer permanentes los avances tecnológicos que introdujo el Decreto 806, con el fin de imprimirle celeridad al trámite de las demandas y procesos de las distintas jurisdicciones con la implementación de las TIC.

81. Así pues, debido a que ese contexto necesariamente permea y se integra a la norma expedida en el marco de excepcionalidad, no estaríamos ante disposiciones iguales.

82. En línea con esta determinación adoptada, no podría considerarse tampoco una eventual identidad de causa petendi. Aun cuando el examen de constitucionalidad de un decreto legislativo supone un control integral que daría lugar a una cosa juzgada constitucional en otros escenarios, por esa diferencia de los contextos de excepcionalidad y de normalidad en que se profirieron las normas, no se configura una cosa juzgada.

83. Ahora bien, si en gracia de discusión por la semejanza de ambas disposiciones normativas se considerara una eventual cosa juzgada, lo cierto es que ella solo podría ser aparente. Aunque el resolutivo de la Sentencia C-420 de 2020 estableció que el artículo 6 era exequible condicionadamente en el supuesto ya anunciado, lo cierto es que, en los términos en que se explicó previamente, el análisis de la Corte se centró en todas las jurisdicciones que no eran la constitucional en materia de acciones de tutela. De ahí que ese pronunciamiento de ninguna manera cobijaría la problemática que suscita el presente proceso sobre el artículo 6 de la Ley 2213 de 2022.

84. A partir de las consideraciones anteriores, la Sala Plena considera que no operó cosa

juzgada para el artículo 6º de la Ley 2213 de 2022 que es objeto de demanda en esta ocasión.

C. Planteamiento del problema jurídico y metodología de resolución

85. El accionante considera que las reglas sobre inadmisión de la demanda a las que se refiere el inciso quinto del artículo 6º de la Ley 2213 de 2022 vulneran los artículos 152 y 229 de la Constitución, en tanto que su ámbito de aplicación incluye el trámite de la acción de tutela. En primer lugar, considera que las expresiones cuestionadas desconocen el artículo 152 Superior, pues regulan un mecanismo de protección de derechos fundamentales que tiene reserva de ley estatutaria, habida cuenta que la Ley 2213 de 2022 no tiene tal connotación. En segundo lugar, aduce que las expresiones de la norma acusada son contrarias al artículo 229 C.P., pues, a su juicio, las reglas de admisibilidad contenidas allí desnaturalizan la informalidad y celeridad inherentes a la acción de tutela y a su trámite, lo cual, en la práctica, supone una afectación del derecho de acceso a la administración de justicia en materia de tutela.

86. La Procuradora General de la Nación y la mitad de los intervinientes consideran que las expresiones demandadas son condicionalmente exequibles, bajo el entendido que no aplican para el trámite de tutela. En general coinciden en que los apartes demandados –al incluir la tutela– desconocen el criterio de reserva de ley estatutaria al que se refiere el actor. En sentido semejante, estiman que el hecho de que las aludidas expresiones prevean la inadmisión de la tutela ante el incumplimiento de lo allí previsto (envío del escrito y de sus anexos a la parte accionada), supone una afrenta a los principios de celeridad e informalidad de la tutela, lo cual deviene en que tales requisitos no pueden aplicarse a ese mecanismo de protección de derechos fundamentales.

87. Por otra parte, el Ministerio de Justicia y del Derecho y los demás intervinientes estiman que los vocablos acusados son exequibles. Consideran que la reserva de ley estatutaria debe entenderse de forma restrictiva. En esa medida, tal reserva de ley sólo aplica para aspectos estructurales del funcionamiento de un medio de protección de derechos fundamentales. Dado que las expresiones acusadas (referentes a la admisión de la demanda) no corresponden a un asunto estructural de la tutela, no era entonces necesario que se tramitaran a través de una ley estatutaria. Opinan que las reglas contenidas en las

expresiones acusadas no son desproporcionadas o irrazonables para la parte accionante, pues son una carga procesal fácil de cumplir, que garantiza los derechos fundamentales al debido proceso y de defensa de la parte accionada.

88. A partir de la demanda, las intervenciones y el concepto de la Procuradora General de la Nación, le corresponde a la Sala Plena resolver el siguiente problema jurídico: ¿la expresión “en cualquier jurisdicción” y los apartes acusados que versan sobre la admisión de la demanda (y que el actor considera aplicables al trámite de tutela), contenidos en el quinto inciso del artículo 6º de la Ley 2213 de 2022, vulneran la reserva de ley estatutaria prevista en el artículo 152 Superior aplicable a mecanismos de protección de derechos fundamentales y el derecho de acceso a la administración de justicia en materia de tutela derivado del artículo 229 de la Constitución?

89. Para resolver el cuestionamiento jurídico planteado anteriormente, la Sala Plena: (i) se referirá a la reserva de ley estatutaria aplicable a la regulación de los procedimientos y recursos previstos para la protección de derechos fundamentales; (ii) abordará los principios que caracterizan la acción de tutela; (iii) mencionará el objeto del Decreto 806 de 2020 y la Sentencia C-420 de 2020 como antecedentes relevantes para determinar el alcance de la norma objeto de análisis por la Corte en esta oportunidad, y (iv) estudiará el alcance del inciso al cual pertenecen las expresiones demandadas del artículo 6º de la Ley 2213 de 2022. A partir de lo anterior, (v) evaluará la constitucionalidad de las frases acusadas.

D. De la reserva de ley estatutaria para la regulación de los procedimientos y recursos previstos para la protección de los derechos fundamentales. Reiteración de jurisprudencia

91. En ese sentido, esta Corporación ha precisado que la reserva de ley estatutaria involucra dos garantías. La primera de orden temático está relacionada con la regla expresa del artículo 152 de la Constitución sobre los asuntos que, por su especial relevancia constitucional, deben ser desarrollados a través de ese tipo de normas, entre ellos, “los derechos y deberes fundamentales, así como a los procedimientos y recursos previstos para su protección”. Y la segunda de carácter instrumental que se refiere a los requisitos especiales que deben agotar los proyectos de ley que regulen esos asuntos, tanto en el trámite legislativo, como en su control de constitucionalidad.

92. La Sala Plena resalta que la regulación de las materias que deben tramitarse por medio

de una ley estatutaria no implica que cada uno de los detalles relacionados con esos temas deban surtir semejante trámite. Al respecto, la jurisprudencia de esta Corte ha indicado que cualquier contenido temático puede estar relacionado con alguna de las materias que deben regularse a través de leyes estatutarias. Así, una interpretación extensiva de esa reserva de ley, que involucre todos los asuntos que tengan una relación mínima con los temas previstos en el artículo 152 Superior, afectaría el principio democrático y conllevaría al vaciamiento de competencias del legislador ordinario. De manera que el trámite de una iniciativa legislativa, bajo los rigorismos propios de una ley estatutaria, constituye una excepción, más no la regla general.

93. A partir de lo expuesto, esta Corte ha advertido que el ámbito de aplicación de la reserva de ley estatutaria debe interpretarse de forma restrictiva. Eso significa que, para determinar si la regulación de un asunto debe darse por medio del trámite de una ley estatutaria, debe precisarse si la iniciativa pretende regular de forma total o parcial alguna de las materias a las que se refiere el artículo 152 Superior. Lo expuesto, en la medida en que no es suficiente que el objeto de regulación se refiera a esos asuntos, ni que guarde una relación indirecta con los mismos.

94. Así, las leyes estatutarias no fueron creadas para regular “de forma exhaustiva y casuística todo evento ligado a los derechos fundamentales”. Por ende, como se indicó anteriormente, la temática propia de las leyes estatutaria no puede implicar vaciar la competencia del legislador ordinario. En los términos de la Corte:

“Cuando se trata de derechos fundamentales es necesario efectuar ‘una interpretación restrictiva de la reserva de ley estatutaria porque una interpretación extensiva convertiría la excepción -las leyes estatutarias basadas en mayorías calificadas y procedimientos más rígidos- en regla, en detrimento del principio de mayoría simple que es el consagrado por la Constitución’. Esto significa que las leyes estatutarias están encargadas de regular únicamente los elementos estructurales esenciales de los derechos fundamentales y de los mecanismos para su protección, pero no tienen como objeto regular en detalle cada variante de manifestación de los mencionados derechos o todos aquellos aspectos que tengan que ver con su ejercicio, porque ello conduciría a una petrificación del ordenamiento jurídico”.

95. Bajo esa perspectiva, esta Corporación ha señalado que el estudio sobre el cumplimiento

de la reserva de ley estatutaria debe considerar el contenido material de la norma respectiva y no solo su calificación formal. Para el efecto, la jurisprudencia estableció algunos criterios concretos que permiten determinar los asuntos relativos a derechos fundamentales que deben ser regulados a través de ley estatutaria. En concreto, la Sentencia C-646 de 2001 determinó que existirá reserva de ley estatutaria, cuando una norma (i) regule un derecho o deber que efectivamente tenga el carácter de fundamental; (ii) determine el régimen de ese derecho fundamental en sí mismo; (iii) establezca una legislación integral, completa y sistemática de esa garantía iusfundamental; (iv) establezca el núcleo esencial de un derecho fundamental, los aspectos inherentes al mismo, sus principios y estructura, o (v) afecte el núcleo esencial del derecho, al prever límites, restricciones, excepciones y prohibiciones al ejercicio de ese derecho que interfieran en su textura general o con sus principios básicos. Esta Corporación ha precisado que, en caso de duda sobre la procedencia de la reserva de ley estatutaria, debe preferirse la competencia ordinaria del Congreso de la República.

96. Frente a los procedimientos y recursos establecidos para la protección de los derechos fundamentales, la jurisprudencia constitucional ha indicado que la reserva de ley estatutaria en esos asuntos sólo opera respecto de los medios o herramientas destinados a hacer efectivos de forma directa tales derechos. Sobre este tema, la Sentencia C-155A de 1993 estudió una demanda en contra del inciso 2º del artículo 38 del Decreto 2591 de 1991. Para el allí accionante, el Ejecutivo se había extralimitado en el ejercicio de las funciones que le atribuyó el Constituyente para reglamentar la acción de tutela, porque, en la norma demandada, reformó el estatuto del abogado. Con el fin de resolver la controversia, esta Corte precisó que la habilitación al Ejecutivo para reglamentar la materia era excepcional, tenía un alcance temporal y comprendía todos los asuntos referentes a la acción de tutela, entre ellos, los relativos a las consecuencias de su ejercicio inapropiado. De manera que, en futuras ocasiones, la regulación de “la Acción de Tutela, como derecho fundamental y como procedimiento y especie de recurso de protección de los mismos, [deberá tramitarse por medio] de ley estatutaria en sentido formal y material”, tal y como lo dispone el literal a del artículo 152 de la Carta.

97. Luego, en Sentencia C-620 de 2001, la Corte se pronunció sobre la aplicación de la reserva de ley estatutaria para el habeas corpus. En esa ocasión, la Sala Plena consideró que, para determinar si un asunto relativo a derechos fundamentales y a los procedimientos dirigidos a protegerlos debía tramitarse por ley estatutaria, era necesario acudir al criterio de

integralidad. En ese sentido, sólo tendrían reserva de ley estatutaria las normas que definieran el núcleo esencial del derecho fundamental o aquellas que previeran una regulación “integral, estructural o completa” del mismo o de los recursos consagrados para protegerlos. Al analizar el caso concreto, esta Corporación advirtió que las normas cuestionadas establecían una regulación integral del derecho fundamental al habeas corpus y a los procedimientos dirigidos a su protección. Por tanto, declaró inexecutable las disposiciones atacadas.

98. Posteriormente, la Sentencia C-1067 de 2008 analizó la constitucionalidad de tres artículos que fijaban los mecanismos de financiación y recaudo de las contribuciones parafiscales, correspondientes a las cotizaciones al Sistema de Seguridad Social en Salud, de los vendedores independientes de juegos de azar. Si bien esa providencia no se refiere de manera específica a la reserva de ley estatutaria en materia de tutela, sí constituye un precedente relevante pues hace alusión a la diferencia que hay entre reglamentar de manera estructural un derecho fundamental o un mecanismo dirigido a su protección y aquellas normas que regulan aspectos que no se consideran esenciales. En efecto, la Sentencia C-1067 de 2008 empleó nuevamente al criterio de integralidad y precisó que las disposiciones cuestionadas no establecían una regulación directa o estructural del derecho a la seguridad social en salud. Por el contrario, contenían unas reglas tangenciales sobre el recaudo y financiación del sistema que no tenían que ver con el núcleo esencial del derecho fundamental aludido. En consecuencia, la Sentencia C-1067 de 2008 declaró la exequibilidad de las disposiciones cuestionadas.

99. La línea jurisprudencial expuesta fue precisada en la Sentencia C-748 de 2011. En esa decisión, la Corte estudió un conjunto de normas relacionadas con el derecho fundamental al habeas data. Respecto de la reserva de ley estatutaria, la Corte señaló que, en materia de procedimientos o recursos dirigidos a proteger los derechos fundamentales, sólo opera sobre aquellas normas que diseñen de forma directa e inmediata un procedimiento o recurso para garantizar un derecho fundamental. En efecto, la Sala Plena advirtió que la reserva de ley estatutaria sobre la regulación de ese tipo de procedimientos constituye un asunto separado de lo previsto para los derechos fundamentales, en la medida en que no son elementos estructurales de las garantías iusfundamentales, sino herramientas para su materialización. Por esa razón, pueden o no ser desarrollados en una misma ley estatutaria o en otra. Asimismo, la Sala Plena aseguró que:

“...la jurisprudencia constitucional ha indicado que es objeto de las leyes estatutarias solamente la regulación de forma directa del ejercicio de los derechos. Por tanto, es competencia del legislador estatutario únicamente el desarrollo de los procedimientos y recursos para la protección directa de los derechos. Ahora bien, tales herramientas pueden ser tanto de naturaleza judicial como administrativa, es decir, el literal a) hace referencia (i) tanto a acciones o recursos que permiten reclamar la satisfacción de un derecho ante un juez y que implican la existencia de un proceso, (ii) como a mecanismos administrativos tales como órganos de vigilancia y control y procesos administrativos dirigidos a resolver controversias relacionadas con la realización de los derechos fundamentales. En relación con los recursos judiciales, es necesario traer a colación la clasificación empleada en la sentencia C-372 de 2011, según la cual un derecho fundamental debe gozar de mecanismos de justiciabilidad ordinarios y otros reforzados dirigidos a la protección directa e inmediata de los derechos; de estos últimos debe ocuparse la ley estatutaria”. (Negrilla añadida).

100. Luego, la Sentencia C-818 de 2011 estudió las normas que regulaban el derecho fundamental de petición en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Allí, la Sala Plena aclaró que el criterio nominal que el Legislador le da a una norma es insuficiente para determinar si hay reserva de ley estatutaria o no. De manera que siempre debe acudirse al contenido material de la ley. Luego, aplicó nuevamente el criterio de la integralidad para determinar que las disposiciones acusadas debieron tramitarse por medio de una ley estatutaria, pues la Ley 1437 de 2011 intentó regular de manera estructural el derecho de petición, lo cual constituía también regularlo como un instrumento dirigido a proteger un derecho fundamental. Por ende, declaró la inexecutable de esas normas, con efecto diferido.

101. A su turno, la Sentencia C-284 de 2014 se pronunció sobre una norma según la cual los jueces de lo contencioso administrativo debían aplicar la regulación sobre medidas cautelares prevista en la Ley 1437 de 2011 a los procesos de tutela. En esa ocasión, esta Corte consideró que la reserva de ley estatutaria “se refiere a aspectos trascendentales de la estructura y funcionamiento de la tutela”. En su criterio, las medidas cautelares, en los procesos de tutela, son la primera garantía institucional para proteger derechos fundamentales. Por tanto, son aspectos fundamentales de su trámite que debían regularse por medio de un proceso legislativo calificado. Además, la disposición acusada establecía reglas de competencia las cuales están reservadas al trámite de ley estatutaria.

102. A partir de las providencias descritas, la Sentencia C-870 de 2014 recopiló las reglas jurisprudenciales que deben considerarse a la hora de determinar si la regulación de un proceso o de un recurso que pretende proteger un derecho fundamental está sujeto a reserva de ley estatutaria. En concreto, aseguró que estos asuntos deben tramitarse por ley estatutaria, en los siguientes escenarios:

“(i) cuando se pretende establecer la estructura básica de uno de tales mecanismos de protección; o (ii) cuando se regula de manera integral un procedimiento o recurso dirigido al amparo de los derechos fundamentales, siempre que se trate de un medio necesario e indispensable para asegurar su conservación; o (iii) cuando se produce un desarrollo legal que directa e inmediatamente tenga por objeto diseñar o impactar en un mecanismo de defensa de un derecho iusfundamental; o (iv) cuando la materia objeto de regulación se refiere a aspectos trascendentales de la estructura y funcionamiento de los medios previstos para salvaguardar uno de los citados derechos, incluyendo la definición del régimen de competencias”.

104. Con fundamento en los criterios expuestos, la Sentencia C-007 de 2017 estableció que, aunque los recursos que deben interponerse para agotar la vía gubernativa son una forma de ejercer el derecho fundamental de petición, las normas acusadas en esa oportunidad no regulaban el núcleo esencial de esa garantía iusfundamental, ni preveían una regulación integral, sistemática y completa de la materia. Por esa razón, no había lugar a declarar la inexequibilidad de las expresiones allí cuestionadas por desconocer el mandato constitucional de reserva de ley estatutaria.

105. Finalmente, en Sentencia C-111 de 2023, la Corte Constitucional analizó una demanda en contra del artículo 53 de la Ley 1922 de 2018. Según el actor, la norma desconocía el artículo 152 Superior, pues los asuntos de competencia de la acción de tutela deben ser tramitados por medio de ley estatutaria. Al analizar la disposición acusada, la Sala Plena advirtió que la norma modificaba las reglas de competencia para conocer de las acciones de tutela presentadas en contra de las actuaciones de la JEP. En esa medida, su aprobación en el Congreso de la República debió hacerse bajo el rigorismo de las leyes estatutarias. Por tanto, declaró al inexequibilidad de la norma, con efectos ex nunc, para evitar afectaciones a los casos fallados.

106. En cuanto al desconocimiento del artículo 152 Superior, la Sentencia C-220 de 2015 advirtió que la violación de la reserva de ley estatutaria es un vicio que no es puramente formal, sino que tiene que ver con el contenido material de la norma acusada. En consecuencia, la formulación del cargo no tiene un término de caducidad.

107. En síntesis, la reserva de ley estatutaria es un mandato constitucional que debe interpretarse de manera restrictiva. Su aplicación a los procedimientos y recursos diseñados para la protección de los derechos fundamentales, sin importar si son de orden judicial o administrativo, procede respecto de las normas que (i) establezcan la estructura básica de uno de tales mecanismos de protección; (ii) regulen de forma integral un procedimiento o recurso dirigido al amparo de los derechos fundamentales, siempre que se trate de un medio necesario e indispensable para asegurar su conservación; (iii) diseñen o impacten un mecanismo de defensa de un derecho iusfundamental, y (iv) contengan aspectos trascendentales de la estructura y funcionamiento de los medios previstos para salvaguardar uno de los citados derechos, incluidos los asuntos sobre la definición del régimen de competencias y del trámite de las medidas cautelares o de protección que procedan en cada caso.

E. Los principios que caracterizan la acción de tutela. Reiteración de jurisprudencia

108. De conformidad con el artículo 86 de la Constitución, toda persona tiene la posibilidad de instaurar, en nombre propio o a favor de un tercero, la acción de tutela para reclamar ante los jueces la protección inmediata de los derechos fundamentales que considere vulnerados por la acción u omisión de una autoridad pública o de particulares en los casos que establezca la ley. Se trata de un mecanismo de defensa judicial subsidiario y residual, en tanto solo resulta procedente cuando quien persigue la protección de derechos fundamentales no cuente con otro medio de defensa judicial idóneo o eficaz; o como un medio transitorio, cuando existiendo un proceso o recurso ordinarios, se utilice para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

109. A partir del aludido artículo 86 Superior, esta Corte ha definido algunas de las características de ese mecanismo constitucional al señalar que es:

“i) subsidiario, porque sólo procede si no existe otro mecanismo de defensa judicial idóneo, ii) es inmediato, debido a que su propósito es otorgar sin dilaciones la protección a la que

haya lugar, iii) es sencillo, porque no exige conocimientos jurídicos para su ejercicio, iv) es específico, porque se creó como mecanismo especial de protección de los derechos fundamentales y por último, v) es eficaz, porque siempre exige del juez un pronunciamiento de fondo bien sea para conceder o negar lo solicitado.”

110. Con fundamento en lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha precisado que la acción de tutela está revestida también por los principios de informalidad y oficiosidad, los cuales orientan su trámite y rigen todas sus etapas, a efectos de procurar el efectivo acceso a la administración de justicia de las personas que acuden al mecanismo constitucional de protección de derechos que, en esencia, no exige conocimientos jurídicos para su ejercicio.

111. El principio de informalidad supone que “la acción de tutela no se encuentra sujeta a formulas sacramentales ni a requisitos especiales, que puedan desnaturalizar el sentido material de protección que la propia Constitución quiere brindar a los derechos fundamentales de las personas por conducto de los jueces.” Puntualmente, el trámite informal de la acción de tutela se funda en el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre las reglas procesales (artículo 228 de la Constitución). Sobre este asunto, la Sentencia T-288 de 2007 indicó que “[l]a acción de tutela tiene un carácter informal que, por su misma naturaleza, riñe con toda exigencia sacramental que dificulte el sentido material de la protección que la Constitución quiere brindar a las personas por conducto de los jueces”.

112. Específicamente, la Corte Constitucional ha entendido lo siguiente, como materialización del principio de informalidad, “la presentación de la acción sólo requiere de una narración de los hechos que la originan, el señalamiento del derecho que se considera amenazado o violado, sin que sea necesario citar de manera expresa la norma constitucional infringida, y la identificación de ser posible de la persona autora de la amenaza o agravio. Adicionalmente, la presentación de la acción no requiere de apoderado judicial, y en caso de urgencia, o cuando el solicitante no sepa escribir, o sea menor de edad, podrá ser ejercida de manera verbal”.

113. En esa línea, el artículo 14 del Decreto 2591 de 1991 se refiere al carácter informal de la acción de tutela y determina cuál debe ser el contenido de la solicitud. Específicamente, refiere que en la acción de tutela deberá expresarse con la mayor claridad posible la actuación u omisión que derivó en la presunta vulneración o puesta en peligro de las

garantías fundamentales, el derecho o derechos que se consideran violados o amenazados y, “si fuere posible”, el nombre de la autoridad pública o del órgano autor de la amenaza o el agravio. También pueden incluirse otras circunstancias relevantes para decidir la solicitud de la tutela, así como el nombre y el lugar de residencia de quien la presenta.

114. Por disposición expresa del aludido artículo 14, no es indispensable que la tutela cite la norma constitucional que se considere infringida, siempre que se establezca con claridad el derecho vulnerado o amenazado. La informalidad de este medio de protección implica que esta puede ser ejercida -valga la redundancia - “sin ninguna formalidad o autenticación, por memorial, telegrama u otro medio de comunicación que se manifieste por escrito... No será necesario actuar por medio de apoderado”.

115. Cabe destacar que, incluso, este medio puede ser ejercido de manera verbal, cuando el solicitante no sepa escribir o sea niño, niña o adolescente. Para el efecto, el juez escuchará inmediatamente al solicitante y podrá exigir su posterior presentación personal para recoger una declaración que permita proceder con la solicitud, u ordenar al secretario levantar el acta correspondiente “sin formalismo alguno”, esto “...sin poner en peligro el goce efectivo del derecho cuya protección se reclama”.

116. Así pues, ese carácter informal de la acción de tutela exige al juez constitucional ejercer las facultades que la ley le otorga para, por ejemplo, recabar la información que considera necesaria para completar el planteamiento realizado por actor en la tutela.. En línea con lo anterior, en el Auto 055 de 1997, esta Corte sostuvo que “no puede exigírsele a la persona que invoca la protección constitucional que sea un experto en la materia, y menos en el trámite de un proceso que se distingue por su informalidad y en virtud del cual debe el juez desplegar todos sus poderes para esclarecer los hechos que le dieron origen”.

117. En concordancia con lo ya manifestado, esta Corte ha establecido que la acción de tutela no puede negarse con base en argumentos formalistas o a partir de circunstancias que pueden superarse haciendo uso de las facultades de las que está revestido el juez constitucional, “lo que implica que las peticiones que se formulen por vía del amparo constitucional deben ser examinadas de forma tal que se haga efectivo de modo preferente y sumario el objetivo de la Constitución en lo que respecta a la protección judicial de los derechos constitucionales”.

118. El principio de informalidad que rige la acción de tutela tiene especial relevancia en la integración del extremo pasivo de su trámite, en la medida en que no requiere que el accionante identifique plenamente al sujeto o autoridad que considera responsable de la amenaza o vulneración de sus derechos fundamentales. Tal circunstancia parte de la premisa según la cual la ciudadanía o las personas en general no conocen la complicada y variable estructura del Estado, ni quienes están encargados, por ejemplo, de la prestación de servicios públicos.

119. En línea con todo lo anterior, y de manera complementaria, el principio de oficiosidad se refiere al rol del juez constitucional como conductor del trámite de la tutela. No solo para aclarar los fundamentos fácticos, la pretensión y los derechos que dan origen a la acción, como se indicó previamente, sino también para recabar o precisar elementos que den cuenta de la vulneración o amenaza, para así proferir una decisión. De acuerdo con estos postulados, esta Corte en la Sentencia SU-108 de 2018 estableció lo siguiente:

“El principio de oficiosidad, el cual se encuentra íntimamente relacionado con el principio de informalidad, se traduce en el papel activo que debe asumir el juez de tutela en la conducción del proceso, no sólo en lo que tiene que ver con la interpretación de la solicitud de amparo, sino también, en la búsqueda de los elementos que le permitan comprender a cabalidad cuál es la situación que se somete a su conocimiento, para con ello tomar una decisión de fondo que consulte la justicia, que abarque íntegramente la problemática planteada, y de esta forma provea una solución efectiva y adecuada, de tal manera que se protejan de manera inmediata los derechos fundamentales cuyo amparo se solicita si hay lugar a ello. En ejercicio de estas atribuciones conferidas al juez constitucional de acuerdo con el principio de oficiosidad, es razonable que el objeto de la acción de tutela cambie en ciertos casos, pues el juez tiene el deber de determinar qué es lo que el accionante persigue con el recurso de amparo, con el fin de brindarle la protección más eficaz posible de sus derechos fundamentales. Así, en ese análisis, puede encontrar circunstancias no indicadas en el escrito de tutela sobre las que se hace necesario su pronunciamiento”.

120. Así entonces, en virtud de los principios de informalidad y oficiosidad, al juez constitucional le corresponde para el trámite de la acción de tutela: (i) verificar la legitimidad por pasiva de la acción e integrar debidamente el contradictorio; (ii) promover oficiosamente la actividad probatoria; (iii) instar al accionante para que subsane la solicitud cuando así se

requiera; (iv) proteger, conforme a los hechos probados en el proceso, todos los derechos vulnerados o amenazados, incluso aquellos que el accionante no invocó, y (v) proferir las órdenes necesarias para garantizar el amparo de los derechos, es decir, cumplir con su labor de director del trámite constitucional.

121. En conclusión, con base en las características y principios destacados, esta Corte ha concluido que, en principio, todas las acciones de tutela deberían ser admitidas, tramitadas y decididas de fondo por el juez competente, en la medida en que lo que se disputa a través de este mecanismo es la protección de derechos fundamentales.

F. El objeto del Decreto 806 de 2020 y la Sentencia C-420 de 2020

122. En los términos en que se anunció previamente, el artículo 6º de la Ley 2213 de 2022 tiene un contenido normativo semejante más no idéntico al del artículo 6º del Decreto 806 de 2020, sobre todo por la diferencia de los contextos en que se profiere cada uno. Aunque formalmente podría advertirse un texto similar, lo cierto es que la norma de la Ley 2213 de 2022 incluyó el condicionamiento establecido en la Sentencia C-420 de 2020.

123. El propósito original del aludido decreto era adoptar medidas temporales para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos jurisdiccionales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia a raíz de la pandemia causada por el virus Covid-19.

124. Entre los fundamentos del Decreto 806 de 2020, además de los relativos a la declaratoria de la emergencia en el territorio nacional, también se hizo referencia a los actos del Consejo Superior de la Judicatura dirigidos a adaptar la prestación del servicio de justicia, al distanciamiento y asilamiento definido por las autoridades de salud para mitigar el contagio del virus. En efecto, el Consejo Superior de la Judicatura suspendió los términos judiciales de la mayoría de los procesos desde el 16 de marzo de 2020. Esa autoridad judicial levantó la suspensión, paulatinamente, para aquellos asuntos cuya continuidad consideró viable.

125. El decreto también tuvo en cuenta que, de conformidad con el artículo 13 del Código General del Proceso, las normas procesales son de orden público y, en consecuencia, de

obligatorio cumplimiento. Esto quiere decir que no pueden ser derogadas, modificadas o sustituidas por servidores públicos o particulares, salvo autorización expresa de la ley.

126. El Decreto 806 de 2020 también se refirió en sus consideraciones a los conflictos sociales que ocasionó el Covid-19 y las distintas medidas adoptadas para mitigar su expansión. En ese sentido, consideró que resultaba indispensable expedir “normas destinadas a que los procesos se puedan tramitar, en la mayoría de los casos, virtualmente, y con ello garantizar el acceso a la administración de justicia, el derecho a la salud y al trabajo de los servidores judiciales litigantes y de los usuarios”.

127. También destacó la importancia de la labor que realizan las autoridades judiciales para resolver los conflictos sociales que se presentaban en ese momento:

“Que por la situación de aislamiento, decretada desde el 27 de marzo de 2020 a través de los Decretos 457, 531, 593, 636, 689, 749 de 2020, se han generado conflictos sociales de diferentes características que evidencian la necesidad de una pronta regulación para que puedan ser resueltos por las autoridades judiciales, por ejemplo: en materia laboral, por la suspensión de los contratos laborales, modificación de contratos laborales, despidos injustificados; en contencioso administrativo, asuntos relacionados con acciones populares por vulneración a derechos colectivos o controversias contractuales por incumplimiento de contratos estatales; en materia civil, demandas sobre contratos comerciales; y en familia, asuntos relacionados con el derecho de sucesiones”.

128. A renglón seguido, el Decreto 806 de 2020 mencionó las normas del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social y del Código General del Proceso que regulan la notificación de las demandas que se presentan en esas jurisdicciones. Sobre este punto, ese compendio normativo no hizo mención específica al Decreto 2591 de 1991 en materia de tutela.

129. Así, el propósito del Decreto 806 de 2020 fue atender la necesidad de crear un marco normativo temporal que enfrentara la “situación actual que vive el mundo y especialmente Colombia, que perdure durante el estado de emergencia sanitaria, y que establezca un término de transición mientras se logra la completa normalidad y aplicación de las normas ordinarias”. En esa medida, la norma señalaba: “[q]ue este marco normativo procurará que por regla general las actuaciones judiciales se tramiten a través de medios virtuales y

excepcionalmente de manera presencial. Por lo que se debe entender que las disposiciones de este decreto complementan las normas procesales vigentes, las cuales seguirán siendo aplicables a las actuaciones no reguladas en este decreto”. (Negrilla añadida).

130. Ahora, el mismo Decreto 806 enumeró su objeto de la siguiente manera:

“Que por lo anterior el presente decreto tiene por objeto adoptar medidas: i) para agilizar los procesos judiciales, en razón a que, por la larga suspensión de términos judiciales y las medidas de aislamiento, se originaron diversos conflictos, los cuales incrementarán la litigiosidad en todas las áreas del derecho (laboral, civil, comercial, agrario, familia, contencioso administrativo), a esto se debe sumar la congestión judicial que existía previamente a la declaratoria de emergencia, situaciones que amenazan el derecho de acceso a la administración de justicia de la ciudadanía y a alcanzar la justicia material; ii) para el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el trámite de los procesos judiciales ante la jurisdicción ordinaria en las especialidades civil, laboral y familia; la jurisdicción de lo contencioso administrativo; la jurisdicción constitucional y disciplinaria; así como, ante las autoridades administrativas que ejerzan funciones jurisdiccionales; y en los procesos arbitrales; con el fin de que los procesos no se vean interrumpidos por las medidas de aislamiento y garantizar el derecho a la salud de los usuarios de la justicia y de los servidores judiciales; iii) para flexibilizar la atención a los usuarios de los servicios de justicia, de modo que se agilice en la mayor medida posible la reactivación de la justicia, lo que a su vez permitirá la reactivación de las actividades económicas que dependen de ella, tales como la representación judicial que ejercen los abogados litigantes y sus dependientes.

Que estas medidas se aplicarán al proceso arbitral y a los que se tramiten ante entidades públicas con funciones jurisdiccionales, sin perjuicio de lo ya señalado por el Decreto 491 de 2020 y por las reglas de procedimiento previstas en sus reglamentos y leyes especiales.

Que estas medidas, se adoptarán en los procesos en curso y los que se inicien luego de la expedición de este decreto”. (Énfasis añadido).

131. A renglón seguido, el Decreto 806 de 2020 se refirió a la norma a la cual pertenece la expresión demandada: “[q]ue con el fin de agilizar el proceso y utilizar las tecnologías de la información y las comunicaciones se establece que el demandante al presentar la demanda, simultáneamente deberá enviar por medio electrónico copia de ella y de sus anexos a los

demandados y del mismo modo deberá proceder cuando al inadmitirse la demanda presente el escrito de subsanación”.

132. Con todo, el propósito del Decreto 806 de 2020 fue establecer una serie de reglas en materia procesal que hicieran viable y compatible la administración de justicia con las medidas establecidas por el Gobierno para detener el avance del Covid-19 y mitigar sus efectos. Para el efecto, se definieron una serie de normas que propendían por uso de medios digitales y tecnologías de la información que garantizaran la salud de los usuarios y servidores de la justicia.

133. Dada la naturaleza de decreto legislativo propia del Decreto 806 de 2020, esta Corporación efectuó de manera automática control de constitucionalidad sobre las reglas contenidas en ese compendio normativo.

134. Como se advirtió en el acápite sobre cosa juzgada de esta providencia, respecto del artículo 6º del Decreto 806 de 2020, la Sentencia C-420 de 2020, en su revisión integral, se enfocó en dilucidar si esa norma vulneraba el principio de igualdad procesal entre demandante y demandado, así como el acceso a la administración de justicia como derecho y servicio público en los procesos regidos por el CGP, CPSST y CPACA, al establecer que en los casos en que se conozca el lugar donde recibirá notificaciones el demandado y no se soliciten medidas cautelares, el demandante –de manera simultánea a la presentación de la demanda– deberá enviar copia de ella y de sus anexos a los demandados.

135. Para el efecto, la aludida providencia estableció que los sujetos a comparar para determinar la existencia de una afectación al principio de igualdad son, por una parte, los demandantes y, por otra, los demandados. El criterio de comparación relevante para determinar que son sujetos comparables fue su calidad de partes procesales. La Sala Plena concluyó que la carga para el demandante que se encontraba contenida en el artículo 6º del Decreto 806 de 2020 no desconocía el principio de igualdad y el derecho al debido proceso, pues no suponía un trato diferenciado entre demandante y demandado. Esto, pues aún con la modificación introducida por el aludido artículo 6º, las partes tenían igual oportunidad para: (i) defender sus pretensiones y excepciones una vez se trababa el litigio; (ii) participar en la práctica de pruebas, y (iii) interponer recursos y presentar alegaciones.

136. Para soportar su conclusión, la Corte en la Sentencia C-420 de 2020 estableció, entre

otros aspectos, que la carga impuesta al demandante en el artículo 6º hacía parte del deber constitucional de colaboración con los órganos jurisdiccionales, el cual puede ser válidamente determinado por el Legislador con el fin de dar celeridad y seguridad al proceso judicial. En suma, “la medida es razonable, por cuanto persigue fines constitucionalmente importantes, como son, la de celeridad y economía procesal (art. 29 superior) y el acceso a la administración de justicia (arts. 2, 29 y 229 de la constitución), en los términos en que se ha indicado”.

137. Como se anotó en precedencia, la Sentencia C-420 de 2020 hizo un pronunciamiento de exequibilidad condicionada respecto del artículo 6º del Decreto 806 de 2020, el cual es exequible “en el entendido de que en el evento en que el demandante desconozca la dirección electrónica de los peritos, testigos o cualquier tercero que deba ser citado al proceso, podrá indicarlo así en la demanda sin que ello implique su inadmisión”.

138. En la Sentencia SU-387 de 2022, esta Corporación también se refirió al alcance del Decreto 806 de 2020 y, particularmente, respecto de su aplicación en procesos de tutela. En esa oportunidad, la Corte Constitucional concluyó puntualmente que el régimen de notificaciones previsto en el artículo 8º de ese decreto es aplicable a la notificación personal del trámite de las acciones de tutela. En esa providencia, la Sala Plena destacó que en los Autos 002, 587, 1084 y 1085 de 2022 se verificó el requisito de oportunidad de solicitudes de nulidad presentadas en vigencia del Decreto 806 de 2020, con fundamento en la regla prevista en el artículo 8º. Con base en esa consideración, tuteló el derecho fundamental al debido proceso de una persona quien alegó una indebida contabilización del término judicial para ejercer la impugnación de un proceso de tutela.

140. Ahora bien, esta decisión adoptada por la Sala Plena de la Corte Constitucional, en sede de control concreto de constitucionalidad, es acertada en el sentido de que la aplicación de la reserva de ley estatutaria en materia de tutela no impide que en su trámite se puedan llenar eventuales vacíos normativos con disposiciones de otros regímenes. En efecto, la Sentencia SU-387 de 2022 estableció que la aplicación de las reglas de notificaciones contenidas en el artículo 8º del Decreto 806 de 2020 es “consistente con la jurisprudencia constitucional, relativa a la aplicación de las normas procesales generales, al procedimiento de tutela”. Por consiguiente, la Sala Plena entendió que no todas las normas que se refieren al trámite de una tutela tienen reserva de ley estatutaria, solamente aquellas que regulen aspectos

estructurales o esenciales de ese mecanismo de protección de derechos fundamentales.

G. El alcance del inciso al cual pertenecen las expresiones acusadas del artículo 6º de la Ley 2213 de 2022

141. Luego de reiterar los propósitos del Decreto 806 de 2020 y de referir las consideraciones que llevaron a la Corte Constitucional a declarar exequible el aludido decreto, cabe hacer referencia al trámite legislativo de la Ley 2213 de 2022, mediante la cual se adoptó de manera definitiva el artículo 6º del aludido decreto, demandado en esta oportunidad.

142. Específicamente, la Ley 2213 de 2022 fue precedida por el Proyecto de Ley 325/22 del Senado y 441/22 de la Cámara de Representantes. Fue presentado el 21 de febrero de 2022 ante la Comisión Primera del Senado de la República. De acuerdo con su exposición de motivos, el objetivo principal del referido proyecto era darle permanencia en el ordenamiento jurídico a las disposiciones del Decreto Legislativo 806 de 2020. Esto, como reconocimiento de las numerosas ventajas derivadas de la transformación digital que materializó el anotado decreto en la administración de justicia. Por ende, la declaratoria de vigencia permanente del decreto señalado buscaba impulsar el fortalecimiento y la utilización de los servicios digitales y de tecnología en la prestación del servicio público esencial de justicia. Esto, en un marco de eficacia, eficiencia, oportunidad, accesibilidad, equidad, igualdad, autonomía e independencia.

143. El Documento CONPES 2744 de 1994 –Justicia para la Gente, diagnosticó desde ese entonces la congestión que afecta a la administración de justicia, así como la necesidad de proveer soluciones que involucraran a las tecnologías de la información y de las comunicaciones, mediante la implementación de esquemas de digitalización. En tal sentido, la Ley 1437 de 2011 introdujo diversas disposiciones en las que se hacía alusión a medios electrónicos (artículos 7º, 8º, 35, 37, 53 y siguientes, entre otros). El anotado camino de transformación digital se convirtió en una necesidad inaplazable, ante el deber del Gobierno de adaptar la prestación del servicio de justicia (Decreto 806 de 2020) durante el paso de la pandemia ocasionada por el virus de Covid-19 y las distintas medidas de aislamiento y protección que se implementaron para mitigar el contagio.

144. Por todo lo anterior, según la referida exposición de motivos, el fin de adoptar

permanentemente las reglas de manejo digital de los procesos judiciales contenidas en el Decreto 806 de 2020, materializa las externalidades positivas derivadas de los procesos de transformación tecnológica, pues: (i) las tecnologías de la información permiten un uso eficiente de los recursos disponibles de las distintas partes, usuarios e intervinientes de los procesos judiciales; (ii) supone la optimización de los tiempos procesales, lo cual contribuye a la celeridad de su trámite y a descongestionar la justicia; (iii) mejora la consistencia de las decisiones judiciales, mediante el uso de herramientas que permiten conocer rápida y sucintamente los precedentes judiciales; (iv) alivia la carga de trabajo de los jueces y demás autoridades y servidores de la justicia, pues posibilita un mejor aprovechamiento de ese capital humano, y (v) mejora la accesibilidad a los servicios de justicia por de los usuarios.

145. En un mismo sentido, el Informe de Ponencia para Primer Debate (el cual se realizó de manera conjunta entre las Comisiones Primera del Senado y de la Cámara de Representantes), describió las múltiples ventajas que suponía para la administración de justicia adoptar de manera permanente las reglas previstas en el Decreto 806 de 2020. La anotada decisión de aplicar de forma permanentemente el Decreto 806 fue avalada por una Comisión de Expertos encargada de evaluar esa posibilidad.

146. Aunado a lo anterior, mediante Resolución No. 11 de 28 de marzo de 2022, la mesa directiva de la Comisión Primera del Senado convocó a audiencia pública para estudiar el anotado proyecto de ley. En esa audiencia intervinieron Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de otras corporaciones judiciales, así como el Ministro de Justicia y representantes de universidades y de otras organizaciones y agremiaciones. Coincidieron en la importancia de avanzar y afianzar la transformación digital del servicio esencial de administración de justicia, a través de la adopción permanente del Decreto 806 de 2020.

147. Así, el Congreso de la República aprobó los Proyectos de Ley 325/22 del Senado y 441/22 de la Cámara de Representantes, en la Ley 2213 de 2022. En relación con el artículo 6º original del Decreto 806 de 2020, –como se ha anotado en reiteradas oportunidades a lo largo de esta providencia– fue objeto de una pequeña modificación en su inciso primero, con el fin de plasmar en la ley la exequibilidad condicionada declarada sobre esa norma en la Sentencia C-420 de 2020. Esto en relación con el caso en el que el demandante debiera indicar en la demanda (para prevenir su inadmisión) que desconoce el canal digital en el que

deben ser notificados los peritos, testigos o cualquier tercero que debiera ser citado al proceso.

148. Cabe anotar que tanto el artículo 1º del Decreto 806 de 2020, como el artículo 1º de la Ley 2213 de 2022 mencionan que su objeto es implementar y adoptar el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales y agilizar el trámite de los procesos judiciales “...ante la jurisdicción ordinaria en las especialidades civil, laboral, familia, jurisdicción de lo contencioso administrativo, jurisdicción constitucional y disciplinaria, así como, las actuaciones de las autoridades administrativas que ejerzan funciones jurisdiccionales y en los procesos arbitrales...” (negrilla añadida). Esto quiere decir que, con acierto, incluso los trámites de la jurisdicción constitucional se benefician de estas normas que impulsan el uso de TIC en la administración de justicia con el fin de garantizar la celeridad de los procesos en Colombia.

149. Así, en virtud del artículo 1º de la Ley 2213 de 2022, lo dispuesto en ese cuerpo normativo es aplicable a la jurisdicción constitucional en materia de trámites de tutela. Circunstancia que esta Corte advirtió en la Sentencia SU-387 de 2022, por cuanto ante los vacíos normativos de su trámite se puede acudir a normas de otros regímenes. Sin embargo, la Sala Plena destaca que lo anotado en el aludido artículo 1º de la Ley 2213 debe leerse de la mano con el párrafo segundo de esa misma norma, según el cual “[l]as disposiciones de la presente ley se entienden complementarias a las normas contenidas en los códigos procesales de cada jurisdicción y especialidad”.

150. La Sala Plena se detiene sobre lo expresado en precedencia. Si bien el aludido artículo 1º de la Ley 2213 señala que las disposiciones de esa ley son complementarias a las normas propias de los códigos procesales de cada jurisdicción y especialidad, el hecho de que el inciso quinto del artículo 6º mencione que las normas de admisibilidad allí contenidas aplican “[e]n cualquier jurisdicción”, hace necesario que la Corte se pronuncie sobre la constitucionalidad de esa frase. Como lo apunta el actor, se trata de establecer si la aludida expresión implica que las reglas de admisibilidad y rechazo previstas en el referido inciso quinto deben aplicar o no al trámite de la acción de tutela.

H. Examen de constitucionalidad de las expresiones demandadas

151. A partir del marco conceptual, normativo y jurisprudencial planteado en precedencia, la

Sala Plena pasa a resolver el problema jurídico formulado.

152. A juicio del actor, las reglas demandadas sobre inadmisión de la demanda aplican también para el trámite de la acción de tutela, por lo que vulneran los artículos 152 y 229 de la Constitución. Primero, considera que las expresiones desconocen el artículo 152 Superior, pues regulan un medio de protección de derechos fundamentales, el cual tiene reserva de ley estatutaria, categoría que no se predica de la Ley 2213 de 2022. Segundo, aduce que las expresiones de la norma acusada son contrarias al artículo 229 C.P., pues desnaturalizan la informalidad y celeridad inherentes a la acción de tutela y a su trámite, lo cual, en la práctica, supone una afectación del derecho de acceso a la administración de justicia en materia de tutela.

153. La Sala Plena considera que, como anunció el accionante, las expresiones atacadas desconocen los artículos 152 y 229 de la Constitución por las razones que se exponen a continuación.

154. Primero. La Sala Plena considera que los apartes demandados del artículo 6º de la Ley 2213 de 2022 son contrarios al artículo 229 C.P., ya que imponen cargas procesales que resultan contrarias, esencialmente, al carácter informal y oficioso que caracterizan al trámite de la tutela.

155. Como se destacó previamente, la posibilidad de afianzar la prestación del servicio de administración de justicia con el uso de las TIC es una finalidad constitucionalmente relevante, la cual ha sido resaltada por esta Corporación, específicamente, en la Sentencia C-420 de 2022. De ahí que, la aplicación de este tipo de iniciativas en los trámites de las acciones de tutela también es importante.

156. Sin embargo, las expresiones demandadas del artículo 6º de la Ley 2213 de 2022 establecen una carga procesal en cabeza del accionante en el sentido que cuando se presente la demanda, deberá simultáneamente enviar copia de ese texto y sus anexos a los demandados, so pena de inadmisión. Ese mismo mandato se exige respecto del escrito de subsanación de la demanda. Habida cuenta de que las anotadas reglas ahora tienen un carácter permanente, lo cual enervó la cosa juzgada que se predicaba del artículo 6º del Decreto 806 de 2020 (dada la semejanza de su contenido normativo con la disposición atacada en esta ocasión), la Sala estima que la aplicación de esos preceptos contraría el

carácter informal y oficioso de la tutela.

157. Tal y como se indicó en esta providencia, la Corte Constitucional ha establecido que el trámite de la acción de tutela tiene un carácter informal, preferente. Ese trámite también está soportado en un principio de oficiosidad en cabeza del juez constitucional (a partir de lo enunciado expresamente por el artículo 86 C.P.). Tales características de la acción de tutela limitan el margen de configuración del Legislador, respecto de su autonomía para establecer criterios de admisibilidad en materia de tutela, que supongan una carga adicional para quienes ejerzan este mecanismo de protección de derechos fundamentales. Así, lo estableció, por ejemplo, la Sentencia C-284 de 2014 al concluir que trasladar el régimen de medidas cautelares al trámite procesal de una tutela era contrario a los anotados principios.

158. En efecto, el hecho de que se le exija al accionante enviar a la parte accionada, por medio electrónico, copia de su solicitud de tutela y de los anexos, desnaturaliza la informalidad de la acción de tutela. Esto pues: (i) presupone que quien presente una tutela conozca de una norma de tipo procesal, que además aplica para otras jurisdicciones en las que, por regla general, es necesario contar con un abogado; (ii) impone una carga al actor de la tutela, en el sentido de contar con los recursos de tecnologías de la información necesarios para presentar su solicitud en medio electrónico y, además, tener el conocimiento suficiente para consultar la dirección de correo electrónico del sujeto o las autoridades contra quienes va dirigida la tutela.

159. La Sala se detiene sobre ese segundo punto. El hecho de que la acción de tutela sea informal, implica que esta sea accesible a “personas sin mayores conocimientos jurídicos”. En esa medida, “por ejemplo, esta Corte se ha negado a reconocer la procedencia de recursos normalmente aceptados en otros procedimientos judiciales, cuando ha advertido que la definición del ámbito de sus causales y condiciones de procedencia, así como otros aspectos jurídicos que definen sus dimensiones procesales, sean asuntos ‘que entienden y manejan sólo los expertos en derecho’ (negrilla añadida).

160. La informalidad y la oficiosidad de la tutela son inherentes a su ejercicio. Es por esa razón, que: (a) la solicitud de tutela no requiere si quiera determinar el órgano autor de la amenaza o del agravio, esto se hace, sólo “si fuere posible” (inciso 1º del artículo 14 del Decreto 2591 de 1991); (b) no es indispensable que el escrito de amparo cite la norma

constitucional infringida (inciso 2º del artículo 14 del Decreto 2591 de 1991); (c) la acción puede ejercerse, “sin ninguna formalidad o autenticación, por memorial, telegrama y otro medio de comunicación que se manifieste por escrito [y] no será necesario actuar por medio de apoderado”. (Ibidem); (d) la acción de tutela, incluso, “podrá ser ejercida verbalmente” (inciso 3º del artículo 14 del Decreto 2591 de 1991) cuando se trate de un caso de urgencia o cuando el solicitante no sepa escribir o sea menor de edad; (e) las providencias que se dicen en el marco de una tutela se notifican a las partes o a los intervinientes “por el medio que el juez considera más expedito y eficaz” (artículo 16 del Decreto 2591 de 1991).

161. Incluso, (f) de manera textual, el artículo 18 del aludido Decreto 2591 establece que el juez constitucional podrá “tutelar el derecho, prescindiendo de cualquier consideración formal y sin ninguna averiguación previa, siempre y cuando, el fallo se funde en un medio de prueba del cual se pueda deducir una grave e inminente violación o amenaza del derecho” (negrilla añadida); (g) la parte accionada cuenta con un plazo máximo de hasta tres días (puede ser menos, según el arbitrio del juez constitucional) para pronunciarse respecto de los hechos en los que se funda la tutela y para remitir el expediente administrativo si eso fuere necesario (artículo 19 del Decreto 2591 de 1991).

162. (h) La informalidad de la tutela y su carácter constitucionalmente célere implican que si la parte accionada no rinde informe dentro del plazo que se le haya conferido “se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano” la tutela. Lo anterior, de acuerdo con el principio de presunción de veracidad establecido en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991.

163. Así, la Sala Plena considera que la informalidad inherente a la acción de tutela, que parte del artículo 86 Superior y que se expresa en todas las disposiciones anteriormente descritas, hacen que la inadmisión y el rechazo de la tutela, sean estrictamente excepcionales y no la regla para la autoridad judicial encargada de sustanciarla. Dicho de otra forma, el juez constitucional debe procurar admitir y dar trámite a la tutela, a través de todos los medios que la Constitución y la ley le otorgan, de manera tal que su última opción sea inadmitir o rechazar la solicitud de protección. Es que el mismo artículo 22 del Decreto 2591 de 1991 establece que ni siquiera es necesario practicar las pruebas solicitadas para proferir un fallo tutela, si el juez llega a un convencimiento respecto de la controversia.

164. El parámetro de informalidad y oficiosidad descritos en el párrafo anterior soporta la

regla contenida en el artículo 17 del Decreto 2591 de 1991. Según esa disposición, solo podrá ordenarse la corrección de la tutela, cuando no pueda determinarse el hecho o la razón que la motiva. En consecuencia, no hay lugar a su inadmisión si el escrito de tutela no identifica la parte contra quien se presenta, no incluye solicitudes probatorias, o no fue presentada por escrito o por intermedio de un abogado.

165. Las reglas de informalidad y oficiosidad aludidas anteriormente contrastan de plano, por ejemplo, con los requisitos de la demanda contenidos en el artículo 82 del Código General del Proceso. Según esa norma, “la demanda con que se promueva todo proceso deberá reunir los siguientes requisitos”, a saber, (i) designar el juez a quien se dirige (lo cual no aplica para la acción de tutela, pues todos los jueces de la República pertenecen a la jurisdicción constitucional); (ii) el nombre y domicilio de las partes, el número de identificación del demandante y de su representante, incluso el NIT de las personas jurídicas o patrimonios autónomos; (iii) el apoderado judicial del demandante (inaplicable para la tutela, pues no requiere de abogado); (iv) las pretensiones, expresadas con precisión y claridad; (v) los hechos que sirven de fundamento a las pretensiones “debidamente determinados, clasificados [incluso] numerados”; (vi) la petición de pruebas y la discriminación de aquellas que se aportan con la demanda; (vii) un juramento estimatorio cuando sea necesario; (viii) los fundamentos de derecho; (ix) la cuantía del proceso, y (x) la dirección física y electrónica que tengan o estén obligados a llevar donde las partes sus representantes y el apoderado del demandante recibirán notificaciones personales. Inclusive, existen aún más requisitos para la demanda, dependiendo del tema sobre el que verse, de conformidad con el artículo 83 del Código General del Proceso.

166. Tal ha sido, se reitera, el entendimiento que la Sala Plena le ha dado al principio de informalidad de la tutela, respecto del margen de configuración del Legislador en la materia y sobre su relación o equiparación con demandas y trámites propios de otras jurisdicciones. Al respecto, la Sentencia C-284 de 2014 estableció:

“Como se ve, este régimen legal de reglas que disciplina los recursos de apelación y súplica contra las medidas cautelares, no es entonces compatible con la inmediatez que deben tener las órdenes de protección del juez de tutela, ni tampoco con el carácter ‘preferente y sumario’ y la informalidad que el texto mismo de la Carta le adjudica al proceso de amparo (CP arts 86 y 228). Esta conclusión no es igual a sostener que la Constitución prohíba al

legislador, mediante el procedimiento apropiado, consagrar recursos susceptibles de instaurarse dentro del proceso de tutela, pues podría promover una justicia cada vez más efectiva y una mejor protección de los derechos fundamentales. Sin embargo, estima que la creación de estos recursos debe ajustarse al delicado diseño de un instrumento de protección que tiene una marcada orientación hacia la informalidad” (énfasis añadido).

167. Al respecto, también cabe referir la Sentencia C-590 de 2005, la cual estableció:

“14. En ese contexto, esto es, si la acción de tutela es un mecanismo de protección de los derechos fundamentales concebido directamente por el poder constituyente colombiano; si éste, aparte de consagrar ese mecanismo, instituyó también su ámbito de aplicación; si de éste ámbito no excluyó la función jurisdiccional y, en consecuencia, las decisiones de los jueces y tribunales y si consagró una reserva de ley estatutaria para su regulación y ampliación, incluidos sus mecanismos de protección, es claro que el legislador ordinario no tiene atribución alguna para interferir ese régimen constitucional y mucho menos para restringir el ámbito de aplicación de la acción de tutela, atribución está que ni siquiera le ha sido reconocida al legislador estatutario”. (Énfasis añadido).

168. Es más, esta Corporación ha indicado que la inadmisión de una acción de tutela, por motivos distintos a la incomprensión sobre el objeto de la solicitud de amparo, “hace inútil la garantía del artículo 86 de la Constitución y contraría de manera abierta el principio constitucional de acceso a la administración de justicia (artículo 229 C.N.), a la vez que contradice el postulado básico de la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas procesales (artículo 228 C.N.)”.

169. En esa medida, en aplicación directa del artículo 86 Superior, y con el fin de materializar el derecho de acceso a la administración de justicia, esta Corporación ha sostenido que “si la petición resulta clara y son identificables los sujetos involucrados en el conflicto jurídico, el juez de tutela está en la obligación de impartirle el trámite correspondiente, notificando a la parte acusada y a los terceros con interés legítimo en el proceso, ordenando la práctica de las pruebas -si a ello hubiere lugar- y requiriendo informes al organismo o entidad acusada para sustentar la decisión jurídica que habrá de tomarse en la sentencia” (énfasis añadido).

170. La informalidad y oficiosidad propios de la acción de tutela, desde una perspectiva del derecho de acceso a la administración de justicia, deben leerse de la mano de aquellos

instrumentos internacionales vinculantes en Colombia, referentes a los recursos o medios judiciales dirigidos a proteger derechos fundamentales.

171. En efecto, el artículo 2º del Pacto Internacional por los Derechos Civiles y Políticos, así como el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos –los cuales integran el bloque de constitucionalidad–, prevén que toda persona tiene derecho a un recurso sencillo, rápido y efectivo que la proteja de los actos violatorios de sus derechos fundamentales.

172. A partir de las consideraciones realizadas sobre la informalidad del trámite de la acción de tutela, la Sala Plena considera que la aplicación de las expresiones demandadas contraría lo establecido en los anotados tratados, respecto de la sencillez, eficacia y celeridad que deben tener los recursos que los Estados parte prevean para corregir un acto violatorio de un derecho fundamental.

173. En relación con la pertenencia al bloque de constitucionalidad del Pacto Internacional por los Derechos Civiles y Políticos, así de la Convención Americana de Derechos Humanos, cabe anotar que la Constitución en su artículo 93 establece que los tratados y convenios internacionales debidamente ratificados, que reconocen derechos humanos y prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. En consecuencia, los derechos y deberes previstos en la Constitución deben interpretarse de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por el país.

174. Es a partir del aludido artículo 93 que esta Corporación ha identificado el conjunto de normas que conforman el bloque de constitucionalidad. Se trata de aquella unidad jurídica integrada por normas y principios que, sin aparecer de manera explícita en el articulado del texto de la Constitución, sirven como parámetro de control de constitucionalidad, por cuanto han sido integrados normativamente a la misma, por mandato del mismo texto Superior.

175. En relación con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos, esta Corte ha empleado ambos compendios normativos internacionales como parámetro de control de constitucionalidad. Así lo hizo, por ejemplo, en la Sentencia C-200 de 2002, en la cual encontró que el debido proceso, en sus distintas manifestaciones (principio de legalidad, favorabilidad e irretroactividad de la ley penal) hace parte del bloque de constitucionalidad en estricto sensu. En Sentencia C-430 de 2019, esta

Corporación también acudió al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 4º) y la Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 27) como parámetro de control de constitucionalidad al declarar la exequibilidad de la expresión “incluso con la entrega de la propia vida cuando sea necesario”, prevista en el artículo 1º de la Ley 1862 de 2017.

176. Específicamente, el artículo 2º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece lo siguiente:

“Artículo 2º

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:

a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;

b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial;

c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso” (negrilla añadida).

177. A su turno, el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos establece

lo siguiente:

“Artículo 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

a) A garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

b) A desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

c) A garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”.

178. A partir de las disposiciones anteriormente citadas, para la Sala Plena avalar la aplicación de las expresiones acusadas al trámite de la tutela vulnera los artículos 2º y 25 de estos instrumentos, respectivamente. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *López Lone y otros vs. Honduras*, estableció que “[e]l Tribunal ha señalado que el artículo 25.1 de la Convención contempla la obligación de los Estados Partes de garantizar, a todas las personas bajo su jurisdicción, un recurso judicial sencillo, rápido y efectivo ante juez o tribunal competente. La Corte recuerda su jurisprudencia constante en relación con que dicho recurso debe ser adecuado y efectivo”. Tales consideraciones fueron reiteradas, por ejemplo, en el caso *Colindres Schonenberg vs. El Salvador*.

179. Lo anterior, por cuanto imponer una restricción procesal al trámite de la acción de tutela, a saber, un requisito adicional de admisibilidad, vulnera la sencillez (o informalidad) y la rapidez (o celeridad) que es inherente a los recursos establecidos por los Estados parte, dirigidos a la protección de derechos fundamentales. Dicho de otra manera, la aplicación de las expresiones demandadas supone un paso regresivo para la eficacia e informalidad que deben ostentar la acción de tutela, por mandato de los anotados instrumentos que

pertenecen al bloque de constitucionalidad.

180. Por último, la Sala Plena destaca, a partir de lo mencionado respecto del alcance del artículo 6º de la Ley 2213 de 2022 y de su trámite legislativo, que el Congreso de la República no tuvo como propósito -puntual y específico- cualificar o hacer más gravosos los criterios de admisión de la tutela. Así, el propósito del Legislador al tramitar la Ley 2213 de 2022 fue afianzar el uso de las tecnologías de la información en la administración de justicia, objetivo que es constitucionalmente relevante pero que, en el caso específico del artículo 6º de esa ley, no puede traducirse en establecer unas reglas que desnaturalizan la informalidad y oficiosidad de la tutela.

181. En consecuencia, la Sala Plena considera que exigir al accionante enviar simultáneamente a la presentación de la tutela, el documento de solicitud y sus anexos, so pena de inadmisión, vulnera el derecho constitucional de acceso a la administración de justicia en materia de tutela. Para esta Sala, la acción de tutela tiene un carácter informal que es inherente a ella, por lo que las reglas que aplican para otros procesos sobre los que sí se prevén reglas procesales estrictas, no pueden trasladarse o equipararse automáticamente a este mecanismo de protección de derechos fundamentales.

182. De conformidad con lo anterior, las expresiones desconocen el derecho acceso a la administración de justicia del artículo 229 Superior en materia de tutela, en concordancia con lo previsto en el artículo 86, al equipar ese mecanismo de protección de derechos fundamentales a otros procesos judiciales que sí son formales y a los cuales les son aplicables reglas procesales puntuales que no rigen el trámite de la acción de tutela.

183. La Sala Plena considera también que las expresiones acusadas buscan incorporar al marco normativo de la tutela reglas que implican privilegiar las formas sobre lo sustancial, lo cual, a la postre, supone también una vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia en materia de tutela.

184. Como se expresó en las consideraciones de esta providencia, en virtud del principio de oficiosidad, el juez de tutela está investido de amplios poderes durante el trámite de la tutela. Lo anterior se expresa también en el deber del juez constitucional de hacer prevalecer el derecho sustancial sobre el formal, en aras de garantizar la protección de derechos fundamentales. En efecto, la tutela está concebida como un instrumento para dispensar

protección inmediata (artículo 86 C.P.). Así, en ejercicio de esos poderes, la Corte Constitucional ha suspendido u ordenado la modificación de sentencias proferidas por otros jueces en otras jurisdicciones, incluso de Órganos de Cierre. También ha declarado estados de cosas inconstitucionales respecto de situaciones generalizadas de vulneración de derechos fundamentales e, incluso, ha ordenado la implementación de políticas públicas dirigidas a conjurar esa vulneración. En materia, de medidas provisionales, ha ordenado la sustitución de pena de prisión por internamiento hospitalario, ha suspendido órdenes de arresto, y ha ordenado la realización de exámenes médicos.

185. Todos los escenarios anteriores ejemplifican el ejercicio de amplias facultades por parte del juez de tutela, dirigidas a proteger derechos fundamentales o a precaver una amenaza sobre los mismos. El ejercicio de esas prerrogativas supone la admisión de la tutela, como momento procesal en el cual el juez respectivo asume la competencia y dirección del trámite.

186. Para la Sala Plena, en este caso puntual, el ejercicio de las anteriores prerrogativas oficiosas del juez de tutela, guardan un vínculo estrecho con el derecho de acceso a la administración de justicia. Como se anotó en precedencia, actuaciones como el decreto de una medida provisional, la suspensión de una orden de arresto o la orden de realización de exámenes médicos, proferidas en ejercicio de facultades oficiosas, solamente pueden adelantarse si el escrito de tutela fue admitido. Dicho de otra manera, el juez no puede garantizar el derecho de acceso a la administración de justicia si no media una decisión previa de admisibilidad que le permita desplegar las múltiples facultades oficiosas que hacen prevalecer lo sustancial sobre las formas.

187. En esa medida, la Sala Plena considera que las expresiones demandadas suponen la prevalencia de la forma procesal sobre el fondo, lo cual a la postre es contrario a la Constitución y a la jurisprudencia de esta Corporación referente al derecho de acceso a la administración de justicia en materia de tutela, el cual se expresa a través de los amplios poderes que el juez de tutela puede ejercer para proteger derechos fundamentales, una vez admite y asume competencia sobre ese mecanismo de protección.

188. Segundo. La Sala Plena considera que las expresiones atacadas del artículo 6º de la Ley 2213 de 2022 vulneran la reserva de ley estatutaria prevista en el artículo 152 de la

Constitución, por las razones que se explican a continuación.

189. Los apartes demandados del artículo 6º objeto de control imponen una exigencia formal como un tipo de requisito de admisión para “todas las jurisdicciones”, sin excluir de manera explícita al trámite de la tutela. Incumplir las reglas a las que se refieren esos apartes (que son, con todo, una carga procesal adicional para el accionante) da lugar a la inadmisión de la tutela, y, de no corregirse, su rechazo. Para la Sala Plena, las reglas que determinan la admisión de la tutela son un aspecto fundamental para su estructura y trámite, pues sin admisión no puede adoptarse una sentencia que ampare el derecho fundamental cuya protección se persigue. En efecto, la Corte ha establecido textualmente que “la admisión de la demanda es de vital importancia, ya que le permite al juez integrar el contradictorio con las partes y demás intervinientes del proceso”.

190. En efecto, la admisión de la solicitud de protección de derechos fundamentales constituye un asunto central, pues la acción de tutela no requiere siquiera que se identifique plenamente al sujeto o autoridad que se considera responsable de la amenaza o vulneración de esos derechos (Auto 055 de 1997); inclusive, la tutela puede ejercerse de manera verbal (Sentencia C-483 de 2008). Así, como las expresiones demandadas incluyen supuestos adicionales para la inadmisión y eventual rechazo de la tutela, tales escenarios deben ser estrictamente excepcionales. La Sala insiste en que sin la admisión no puede haber lugar a un pronunciamiento sobre una solicitud de medida provisional o a un fallo que resuelva la protección de los derechos invocados. Dicho de otra manera, se trata de la puerta de entrada que permite al juez constitucional adoptar una decisión que ponga fin a la vulneración de tales derechos o que sortee su amenaza. Para esta Corporación, tales aspectos son estructurales a la tutela y deben tramitarse mediante una ley estatutaria.

191. Tal ha sido el entendimiento que le ha dado la Sala Plena a normas –expedidas al amparo de una ley ordinaria– que pretendían regular el trámite de un asunto trascendental para la acción de tutela. En la Sentencia C-284 de 2014, esta Corporación determinó que el hecho de que la Ley 1437 de 2011 hiciera aplicable el trámite de medidas previas (cautelares o provisionales) previsto en esa ley, a la acción de tutela vulneraba la reserva de ley estatutaria. Esa providencia estableció que la regulación de medidas previas suponía un asunto trascendental a la estructura y funcionamiento de la tutela.

192. En esta ocasión, la Sala considera que, si el régimen de medidas previas es un asunto estructural o trascendental para el funcionamiento de la tutela –con mayor motivo– lo son las reglas que determinan o regulan su admisión o rechazo. El decreto u orden de una medida provisional, presupone la admisión de la tutela. En consecuencia, es evidente el carácter estructural de la etapa de admisión, pues sin ella el juez constitucional no puede dar trámite a la misma, solicitar informes a las partes accionadas, decretar pruebas, integrar el contradictorio, ordenar medidas provisionales y mucho menos proferir una sentencia.

193. En conclusión, las expresiones demandadas son contrarias al principio de reserva de ley estatutaria consagrado en el artículo 152 Superior, pues las reglas contenidas en tales expresiones regulan un aspecto estructural y trascendental de la acción de tutela, a saber, la admisión de ese mecanismo de protección de derechos fundamentales.

I. Remedio constitucional

194. La Corte Constitucional, de conformidad con los artículos 243 Superior y 21 del Decreto 2067 de 1991, ha establecido que es competente para definir el alcance y los efectos de sus sentencias. En ejercicio de esa prerrogativa, esta Corporación ha optado en algunas ocasiones por proferir sentencias interpretativas o condicionadas como una opción para modular sus decisiones. Esto, con el fin de armonizar principios en tensión tales como la conservación del derecho, por una parte, y la supremacía constitucional, por otra. Así, hay lugar a una exequibilidad condicionada de una norma cuando esta: (i) debe entenderse en un sentido específico que resulte conforme con la Constitución, de modo que todas las demás lecturas son inexequibles, o (ii) puede interpretarse de una manera contraria al Texto Superior, por lo que debe excluirse del ordenamiento jurídico esa posible lectura.

195. En el presente caso, y con el fin de garantizar y armonizar los principios de supremacía constitucional y conservación del derecho, la Sala Plena considera que hay lugar a adoptar una sentencia condicionada. Más aún, cuando una declaratoria de inexequibilidad simple respecto de las expresiones demandadas ordenaría su expulsión del ordenamiento legal aun cuando las mismas no están sujetas a la reserva de ley estatutaria y ya fueron consideradas ajustadas a la Constitución por esta Corporación. Aunado a lo anterior, los cargos admitidos de la demanda de inconstitucionalidad que se estudia en este caso, no plantearon un problema de inconstitucionalidad que fuera común a todas las jurisdicciones, solamente

respecto del trámite de la acción de tutela.

196. Para la Sala, una decisión de inexequibilidad desconocería que las normas previstas en el artículo 6º de la Ley 2213 –como lo fueron en su momento las del Decreto 806 de 2020– buscan agilizar los procesos judiciales por medio de la implementación de las TIC. Específicamente, la Sentencia C-420 de 2020 estableció que las reglas de admisibilidad contenidas en el artículo 6º del Decreto 806 de 2020 eran una expresión del principio de colaboración de los particulares en la administración de justicia.

197. En consecuencia, la Sala Plena de la Corte Constitucional excluirá del ordenamiento jurídico la interpretación de las expresiones acusadas –pertenecientes al artículo 6º de la Ley 2213 de 2022– que implique considerar que estas aplican al trámite de la acción de tutela. Esto pues es esa interpretación puntual la que desconoce el principio de informalidad y oficiosidad de la acción de tutela y la reserva de ley estatutaria aplicable a la regulación estructural de los mecanismos dirigidos a proteger derechos fundamentales.

J. Síntesis de la decisión

198. La Sala Plena estudió una acción de inconstitucionalidad según la cual las reglas sobre inadmisión de la demanda a las que se refiere el inciso quinto del artículo 6º de la Ley 2213 de 2022 vulneran los artículos 152 y 229 Superiores, en tanto que el ámbito de aplicación de la norma incluye el trámite de la acción de tutela. Según el actor, las expresiones cuestionadas desconocían el artículo 152 de la Constitución, pues regulan un mecanismo de protección de derechos fundamentales que tiene reserva de ley estatutaria, habida cuenta que la Ley 2213 de 2022 no tiene tal connotación. El accionante también adujo que esas expresiones son contrarias al artículo 229 de la Constitución, pues desnaturalizan la informalidad y celeridad inherente a la acción de tutela y a su trámite, lo cual, supone una afectación del derecho de acceso a la administración de justicia.

199. De manera preliminar, la Sala Plena estableció que no había operado la cosa juzgada respecto del artículo 6º de la Ley 2213 de 2020. Superado el debate sobre la cosa juzgada, la Sala Plena planteó el siguiente problema jurídico: ¿la expresión “en cualquier jurisdicción” y los apartes acusados que versan sobre la admisión de la demanda (y que el actor considera aplicables al trámite de tutela), contenidos en el quinto inciso del artículo 6º de la Ley 2213 de 2022, vulneran la reserva de ley estatutaria prevista en el artículo 152 Superior aplicable

a mecanismos de protección de derecho fundamentales y el derecho de acceso a la administración de justicia en materia de tutela derivado del artículo 229 de la Constitución?

200. Para resolver el cuestionamiento jurídico, la Sala Plena: (i) se refirió a la reserva de ley estatutaria aplicable a la regulación de los procedimientos y recursos previstos para la protección de derechos fundamentales; (ii) abordó los principios que caracterizan la acción de tutela; (iii) mencionó el objeto del Decreto 806 de 2020 y la Sentencia C-420 de 2020, y (iv) estudió el alcance del inciso al cual perteneces las expresiones demandadas del artículo 6º de la Ley 2213 de 2022.

201. A partir de las consideraciones anteriores, la Corte Constitucional determinó que las expresiones demandadas sí desconocían los artículos 152 y 229 de la Constitución, por cuanto: (i) eran contrarios al acceso a la administración de justicia en materia de tutela, pues: vulneraban la informalidad y oficiosidad propias de ese mecanismo de protección de derechos fundamentales; desconocían los artículos 2º del Pacto Internacional por los Derechos Civiles y Políticos y el 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos –los cuales integran el bloque de constitucionalidad– pues en ellos se prevé que toda persona tiene derecho a un recurso sencillo, rápido y efectivo que le permita reclamar la protección de sus derechos fundamentales, y suponían la prevalencia del derecho formal sobre el material, por cuanto supeditaba el trámite completo de la tutela al cumplimiento de un requisito formal cuya aplicación no podía ser semejante a las reglas procesales de las demandas que se interponen en otras jurisdicciones, y (ii) violaban la reserva de ley estatutaria aplicable a la acción de tutela, pues la admisibilidad de ese mecanismo es un asunto estructural y trascendental para su trámite.

. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Único. Declarar EXEQUIBLES las expresiones demandadas del inciso 5 del artículo 6º de la Ley 2213 de 2022, en el entendido que las reglas procesales sobre admisibilidad a las que se refieren no son aplicables al trámite de la acción de tutela.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

DIANA FAJARDO RIVERA

Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con aclaración de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

Con aclaración de voto

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

A LA SENTENCIA C-522/23

Referencia: Expediente D-15.252

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la mayoría, aclaro mi voto en el presente asunto.

Comparto la decisión de la Sala Plena de declarar la exequibilidad condicionada del artículo 6º (parcial) de la Ley 2213 de 2022, en el entendido de que las reglas procesales a las que se refiere la norma no son aplicables al trámite de la acción de tutela. Esto, en general, por cuanto las cargas procesales contenidas en los enunciados normativos acusados no son aplicables al procedimiento de tutela pues resultan contrarias a los artículos 152 y 229 de la Constitución en cuanto otorgan a este recurso un carácter informal y oficioso conforme a lo previsto en el literal a) del artículo 229 superior.

Sin embargo, la naturaleza informal, preferente y sumaria de la acción de tutela, así como el deber de oficiosidad a cargo del juez constitucional en este trámite, no se desconocen como consecuencia de la incorporación de tecnologías de la información y la comunicación al procedimiento judicial.

En ese sentido, si bien es claro que el trámite de la acción de tutela está regulado por el Decreto-Ley 2591 de 1991, el cual constituye un sistema procesal especial que establece de manera expresa las causales de inadmisión y rechazo de la acción, una carga procesal mínima como lo es que el accionante envíe a la parte accionada, por medio electrónico, copia de su solicitud de tutela y de los anexos, no contraviene los artículos 86, 152 y 229 siempre que el incumplimiento de esta carga no conduzca a la inadmisión de la demanda de tutela por parte del Juez.

Considero que la utilización de los recursos electrónicos en el envío de la demanda y sus anexos por parte del accionante, en los eventos en que este conozca la dirección electrónica del accionando y se le facilite el acceso a equipos de cómputo e internet, sin que su omisión constituya una causal de inadmisión de la demanda de tutela -como antes lo señalé, contribuye a la eficiencia del trámite de la acción de tutela y, en consecuencia, materializa principios como la economía y celeridad procesal, la lealtad y buena fe y los derechos de defensa y el debido proceso de la parte accionada.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

A LA SENTENCIA C-522 DE 2023

1. 1. En la Sentencia C-522 de 2023 a la Sala Plena de la Corte Constitucional le correspondió estudiar una demanda que acusaba las reglas sobre inadmisión de la demanda contenidas en el inciso quinto del artículo 6º de la Ley 2213 de 2022. Según el cargo dichas reglas vulneraban la Constitución dado que ellas eran aplicables al trámite de la acción de tutela. Primero, desconocían el artículo 152 de la Constitución, al ocuparse de un mecanismo de protección de derechos fundamentales cuya regulación estaba comprendida por la reserva de ley estatutaria. Segundo, eran contrarias al artículo 229 de la Constitución puesto que desnaturalizan la informalidad y celeridad inherente al trámite de la acción de tutela, lo cual supone una afectación del derecho de acceso a la administración de justicia.

2. En su decisión la Sala Plena descartó la existencia de cosa juzgada respecto de la Sentencia C-420 de 2020. Constató, entre otras cosas, que el artículo 6º de la Ley 2213 de 2022 es similar pero no idéntico al 6º del Decreto 806 de 2020. Indicó que, aunque comparten su contenido normativo -presentación de la demanda en todas las jurisdicciones-, se diferencian en el hecho de que el artículo acusado incluyó el condicionamiento previsto en la Sentencia C-420 de 2020, respecto del artículo 6º del Decreto 806 de 2020. En adición a ello, la Corte precisó que, aunque dos disposiciones tengan un texto muy similar, se tratará de normas distintas cuando una de ellas fue proferida en el marco de un estado de excepción y la otra en virtud de las facultades ordinarias del Congreso de la República.

3. Precisada la inexistencia de cosa juzgada la sentencia concluyó que, en virtud del artículo 1º de la Ley 2213 de 2022, lo dispuesto en ese cuerpo normativo es aplicable a la jurisdicción constitucional en materia de trámites de tutela. Según destacó, la Corte ya había considerado que ello era posible -Sentencia SU-387 de 2022- al considerar que ante vacíos normativos se puede acudir, en algunos casos a normas contenidas en otros regímenes. La Sala Plena resaltó que lo anotado en el aludido artículo 1º de la Ley 2213 debe leerse conjuntamente con el párrafo segundo de esa misma norma, según el cual “[l]as disposiciones de la presente ley se entienden complementarias a las normas contenidas en los códigos procesales de cada jurisdicción y especialidad”.

4. Este tribunal concluyó que la disposición acusada era contraria al principio de reserva de ley estatutaria consagrado en el artículo 152 Superior, dado que regulaba un aspecto estructural y trascendental de la acción de tutela, a saber, la admisión de ese mecanismo de protección de derechos fundamentales. Advirtió, además que desconocía el artículo 229 de la Constitución porque impone cargas procesales que resultan contrarias al carácter informal y oficioso que caracteriza el trámite de la acción de tutela. En consecuencia, la Sala Plena declaró exequibles las expresiones demandadas del inciso 5 del artículo 6º de la Ley 2213 de 2022, en el entendido que las reglas procesales sobre admisibilidad a las que se refieren no son aplicables al trámite de la acción de tutela.

5. He acompañado la decisión adoptada por la Sala Plena al considerar que las expresiones demandadas en efecto vulneraban el derecho al acceso a la administración de justicia y desconocían los principios que rigen la acción de tutela. Sin embargo, he considerado necesario aclarar mi voto a efectos de destacar que era importante examinar más detalladamente la aptitud de la demanda y, en particular, el cumplimiento del requisito de certeza. A continuación fundamento esta conclusión.

6. Primero. La sentencia ha debido indicar porqué, si la acción de tutela tiene un régimen especial -debido a la naturaleza de su materia y a la reserva de ley estatutaria que, en general, la acompaña (Decreto 2591 de 1991)-, dicho régimen podía ser “alcanzado” y modificado por una ley posterior cuyo ámbito de aplicación era genérico (Ley 2213 de 2022).

7. Segundo. Al analizar el requisito de certeza era importante considerar una precisión que introdujo el demandante al subsanar su acusación. Indicó el ciudadano:

“(…) si en gracia de discusión se admitiera que esta no comprende la acción de tutela, pues esta tiene su propia regulación a través del Decreto 2591 de 1991, pero sí otras “acciones o recursos previstos para la aplicación de los derechos constitucionales” (como lo indica el art. 43 de la LEAJ), nos encontraríamos con que, en realidad, la Ley 2213 no habría afectado en nada la jurisdicción constitucional a pesar de que su propio objeto así lo expresa, pues las demás acciones que se refieren a derechos constitucionales también tiene regulaciones específicas: las acciones popular y de grupo a través de la Ley 472 de 1998; la de cumplimiento mediante la Ley 393 de 1997; el habeas corpus mediante la Ley 1095 de 2006 y la propia acción pública de constitucionalidad mediante el Decreto 2067 de 1991”.

8. Tercero. Ese planteamiento suscitaba dudas acerca de la aptitud de la disposición acusada para modificar el régimen previsto para la acción de tutela en el Decreto 2591 de 1991. Dos preguntas surgían entonces: ¿el contenido normativo que acusa el ciudadano en realidad podía adscribirse a la disposición acusada? o ¿una interpretación sistemática del sistema de fuentes excluía esa comprensión?

9. Era posible considerar dos respuestas. Una de ellas, la asumida por la Sala Plena, indicaba que la disposición cuestionada era plenamente aplicable a la acción de tutela. Por ello, dado que tal significado era contrario a los artículos 152 y 229 de la Constitución, era indispensable expulsarlo mediante el condicionamiento que se introdujo en la parte resolutive de la sentencia. Otra respuesta, en una dirección diversa, sugería que una comprensión integral del sistema fuentes podía indicar que el carácter especial de la regulación de los mecanismos de protección de derechos fundamentales (arts. 86 y 152.a) impedía entender que el Decreto 2591 de 1991 fuera modificado, por una ley ordinaria, en aquellas materias comprendidas por la reserva de ley estatutaria.

10. Cuarto. Se trataba de una cuestión metodológicamente compleja y de extraordinaria relevancia para el control constitucional. En efecto, los criterios de jerarquía -norma superior se prefiere a la inferior- y especialidad -norma especial se prefiere a la general- han debido ser considerados para definir si la disposición demandada en realidad modificaba el régimen de la acción de tutela. Si la respuesta era negativa ello implicaba que el ordenamiento constitucional, no había sido vulnerado. En ese contexto era relevante, por ejemplo, tener en cuenta que el Decreto 806 de 2020 -a diferencia de la ley ahora demandada- preveía de manera expresa que las medidas en el contenidas, eran aplicables, incluso a la jurisdicción

constitucional. Esa mención específica a dicha jurisdicción contrasta con el silencio de la ley demandada. Esto no podía pasar inadvertido y de analizarlo hubiera sido posible precisar el ámbito de validez de la disposición acusada.

11. En consecuencia, sin el análisis detallado de la aptitud de la demanda la Corte perdió la oportunidad de analizar con mayor precisión si, a la luz de las reglas de interpretación del ordenamiento jurídico, el Decreto 2591 de 1991 había sido modificado por una norma ordinaria posterior y general, tal y como ocurre con la Ley 2213 de 2022.

12. En los anteriores términos dejo consignada mi aclaración de voto.

Fecha ut supra,

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado