

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ CARRERA 57 No. 43 – 91, PISO 4º

Bogotá D.C., veintitrés (23) de marzo de dos mil veintiuno (2021).

Expediente No.:	11001-33-34-006-2021-00087-00
ACCIONANTE:	<b>EDWIN ALEXANDER ZÚÑIGA RENTERÍA</b>
ACCIONADO:	<b>SENADO DE LA REPÚBLICA – CÁMARA DE REPRESENTANTES</b>
Medio de Control:	<b>ACCIÓN DE TUTELA</b>
Sentencia de primera instancia	

Procede el Despacho a emitir fallo en la acción de tutela promovida por el señor **Edwin Alexander Zúñiga Rentería** contra el Senado de la República y la Cámara de Representantes, por la presunta vulneración de su derecho fundamental a la igualdad.

### I. ANTECEDENTES

#### HECHOS EN QUE SE FUNDA LA ACCIÓN

Los hechos expuestos por el accionante, relevantes para el fondo del asunto, se sintetizan así:

- Indica que el Senado y la Cámara de Representantes con la expedición del numeral 2 del artículo 35 de la Ley 2069 de 2020 incurrieron en una conducta discriminatoria, al desconocer que la figura de persona cabeza de hogar o persona víctima de violencia intrafamiliar afecta a todos los géneros de la especie humana.

- Señala que en virtud de lo anterior, la Rama Legislativa continúa fomentando actos discriminatorios que conducen a la vulneración de derechos fundamentales.

- Aduce que no podrá ser tenido en cuenta en caso de empate al momento de participar de los procesos de contratación pública, por el hecho de no ser mujer, habiendo cumplido el requisito de ser persona cabeza de hogar.

#### PRETENSIONES

Solicita el accionante con fundamento en los hechos relacionados lo siguiente:

*“1. Tutelar mis derechos fundamentales a la igualdad y no discriminación como principio constitucional.*

*2. Se ordene al HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA y la HONARABLE (sic) CAMARA DE REPRESENTANTES (sic), a incluir y/o modificar el numeral 2 del Art 35 de la ley 2069 del 2020, con el fin de que se pueda tener en cuenta a la PERSONA Cabeza de hogar, PERSONA víctima de violencia intrafamiliar, con el fin de evitar los actos discriminatorios al que me encuentro sometido en razón de sexo. (sic)”*

## **II. ACTUACIÓN PROCESAL**

La acción de tutela fue presentada mediante la plataforma dispuesta para tal fin por el Consejo Superior de la Judicatura, repartida el 10 de marzo de esta anualidad, y admitida el 11 del mismo mes y año; providencia en la cual se dispuso notificar a las accionadas solicitándoles un informe sobre los hechos que motivaron la acción y que remitiera la información que allí fue requerida.

## **III. INTERVENCIÓN DE LAS ENTIDADES ACCIONADAS**

### **Cámara de Representantes**

Mediante escrito de fecha 15 de marzo de 2021, la Cámara de Representantes por conducto de la Jefe de la División Jurídica contestó la acción de tutela refiriendo lo siguiente:

Indica que no se encuentra legitimada por pasiva para pronunciarse sobre el objeto demandado, dado que las pretensiones desbordan el ámbito de competencia establecido por la Constitución para su actuación, considerando que para pronunciarse sobre la constitucionalidad de normas existe el control abstracto en cabeza de la Corte Constitucional.

Argumenta que no hay exposición alguna sobre el agotamiento de los medios ordinarios de defensa y no se expone de manera concreta en que reside la imposibilidad de iniciar el proceso contemplado por el ordenamiento jurídico para interponer una acción pública de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional, para que efectúe el control abstracto de la norma, de conformidad con las

competencias asignadas a tal Corporación en el artículo 241 numeral 4° de la Constitución Política.

Expone que la acción de tutela no es el medio idóneo para debatir si una ley se encuentra conforme al ordenamiento jurídico, máxime si no se está exponiendo vulneración alguna de derechos subjetivos, sino que se pretende que por este medio extraordinario se analice una situación que tiene su propio procedimiento.

Solicita que se desvincule a la Cámara de Representantes de la presente acción de tutela por no estar legitimada por pasiva para responder ante la pretensión del actor o de manera subsidiaria declarar improcedente la acción por incumplimiento de los requisitos de legitimación en la causa por activa y subsidiariedad, en los términos expuestos.

### **Senado de la República**

Mediante escrito de fecha 17 de marzo de 2021, el Senado de la República por conducto del Jefe de la División Jurídica contestó la acción de tutela refiriendo lo siguiente:

Explica que carece de legitimación o aptitud jurídica dentro de la presente para responder frente a las pretensiones del accionante, pues el Congreso de la República no incurrió en ninguna acción u omisión que ocasionara la vulneración de algún derecho fundamental del accionante.

Solicita negar la procedencia de la presente acción respecto del Congreso de la República debido al cese de la vulneración de los derechos fundamentales con el que se extingue el objeto de la acción sobre el cual se pretendía.

## **IV. CONSIDERACIONES**

### **1. COMPETENCIA**

Este Despacho es competente para conocer de esta acción según lo preceptuado en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 dado que las conductas que motivan la acción se producen en esta ciudad, en concordancia con el Decreto 1983 de 2017 que modificó las reglas de reparto de la acción de tutela.

## 2. PROBLEMA JURÍDICO

De acuerdo con lo planteado por el accionante en el escrito de tutela, corresponde al Despacho establecer en primer lugar, si la presente acción de tutela cumple o no con el principio de subsidiariedad, para luego estudiar si existe o no vulneración al derecho a la igualdad con ocasión a la expedición del numeral 2 del artículo 35 de la Ley 2069 de 2020.

## 3. MARCO JURISPRUDENCIAL Y LEGAL

### 3.1 Derecho a la igualdad

El artículo 13 de la Constitución Política señala que en Colombia todas las personas son iguales ante la ley y por lo tanto deben recibir el mismo trato y las mismas garantías sin ningún tipo de discriminación por cuestiones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

La Corte Constitucional ha reconocido que se trata de un principio complejo del Estado Social de Derecho, así, en una de las dimensiones en las que ha procedido al estudio de este principio/derecho/garantía, ha sostenido que implica que el Estado y los particulares no puedan aplicar un trato diferente a partir de criterios sospechosos (T-030 de 2017), en consecuencia, afirma que *“el derecho a la igualdad se vulnera cuando sin motivos constitucionalmente legítimos se otorga un trato preferencial o se consagran discriminaciones a personas que están en situaciones fácticas y jurídicas semejantes, y por lo tanto, se encuentran en igualdad de condiciones.”* (T-047 de 2002).

Por lo anterior, se estima que el hecho de alegar la violación del derecho a la igualdad, supone demostrar que, pese a estar en la misma situación fáctica o jurídica que otras personas, se ha recibido un trato diferente, pues no resulta válido afirmar que se ha recibido un trato desigual, cuando no hay una situación concreta de la que puede inferirse tal manifestación, en otras palabras, se requiere la comparación del trato recibido por quien alega la vulneración, con otro, en el que se haya obrado de manera diferente pese a estar en situaciones semejantes, en términos de la Corte, se requiere *“la existencia de grupos o personas comparables, esto es que se encuentren en iguales circunstancias o en situaciones donde las semejanzas son más relevantes que las diferencias”* .

#### 4. Principio de subsidiariedad de la acción de tutela

La acción de tutela prevista en el artículo 86 de la Carta Política y reglamentada por el Decreto 2591 de 1991, como mecanismo directo y expedito para la protección de derechos fundamentales constitucionales, permite a las personas reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de los mismos, cuando quiera que resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares, siempre que no se disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se trate de impedir un daño irremediable, en cuyo evento procede como mecanismo transitorio.

El ejercicio de la acción de tutela fue reglamentado mediante el Decreto 2591 de 1991, precisando en su artículo 2º, que los derechos objeto de protección, son aquellos consagrados como fundamentales en la Constitución Política, o los que por su naturaleza permitan su amparo en cada caso concreto.

Entre tanto, el artículo 6º ibídem, señala que la Acción de Tutela no procede en los siguientes casos: (i) Cuando existan otros recursos o medios de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable; (ii) cuando para proteger el derecho se pueda invocar el recurso de hábeas corpus; (iii) cuando se pretenda proteger derechos colectivos, salvo que el interesado solicite la tutela con el fin de impedir un perjuicio irremediable; (iii) cuando sea evidente que la violación del derecho originó un daño consumado, salvo cuando continúe la acción u omisión violatoria del derecho y; (iv) cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto.

La Corte Constitucional mediante Sentencia T-544/13, precisó frente a este requisito:

***“(…)Requisito de subsidiariedad. Reiteración de Jurisprudencia***

*La acción de tutela es un mecanismo de origen constitucional de carácter residual, subsidiario y cautelar, orientado a proteger de manera inmediata los derechos fundamentales que están siendo amenazados o conculcados.*

*Lo anterior, conforme a lo estipulado en el artículo 86 de la Constitución Política que consagra a la acción de tutela como un mecanismo de naturaleza subsidiaria, para la protección de los derechos fundamentales que sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial. De lo anterior se deduce, que no es*

*la finalidad de esta acción ser un mecanismo alternativo a los otros medios jurisdiccionales existentes, de modo que pueda utilizarse uno u otro sin ninguna distinción, ni fue diseñada para desplazar a los jueces ordinarios del ejercicio de sus atribuciones propias.*

*(...)*

*En efecto, el carácter subsidiario y residual de la acción de tutela ha servido a la Corte Constitucional para explicar el ámbito restringido de procedencia de las peticiones elevadas con fundamento en el artículo 86 de la Carta Política, más aún cuando el sistema judicial permite a las partes valerse de diversas acciones ordinarias que pueden ser ejercidas ante las autoridades que integran la organización jurisdiccional, encaminadas todas a la defensa de sus derechos.”*

En el mismo sentido, la Corte Constitucional ha destacado que *“La naturaleza subsidiaria de la tutela pretende evitar que se soslayen los cauces ordinarios para la resolución de las controversias jurídicas, se convierta en un instrumento supletorio cuando no se han utilizado oportunamente dichos medios, o sea una instancia adicional para reabrir debates concluidos.”*<sup>1</sup>

## **5. DE LAS PRUEBAS APORTADAS**

### **5.1 Por la parte accionante**

- Copia de su documento de identidad. (pág. 5).

### **5.2 Partes accionadas**

#### **5.2.1 Cámara de Representantes:**

No apporto pruebas.

#### **5.2.2 Senado de la República**

No aportó pruebas.

## **6. EL CASO CONCRETO**

En el presente asunto, el accionante **Edwin Alexander Zúñiga Rentería** pretende que se ampare su derecho a la igualdad y se ordene a las accionadas incluir y/o modificar el numeral 2 del artículo 35 de la Ley 2069 del 2020, con el fin de que se pueda tener en cuenta a la persona cabeza de hogar y a la persona víctima de violencia intrafamiliar.

---

<sup>1</sup> C 132 de 2018.

Por su parte, la Cámara de Representantes solicita su desvinculación por no estar legitimada para responder la pretensión del accionante; y de manera subsidiaria, solicita que se declare improcedente la acción de tutela por incumplimiento de los requisitos de legitimación en la causa por pasiva y subsidiariedad, toda vez que no es el medio idóneo para debatir si una Ley se encuentra conforme al ordenamiento jurídico, ya que existe la acción pública de inconstitucionalidad.

Por otra parte, el Senado de la República contestó la acción de tutela señalando que carece de legitimación para responder frente a las pretensiones del accionante toda vez que el Congreso de la República no incurrió en ninguna acción u omisión que ocasionara la vulneración de algún derecho fundamental del accionante, solicitando niegue la misma.

En ese orden de ideas, corresponde al Despacho establecer en primer lugar, si la presente acción de tutela cumple con el principio de subsidiariedad, para luego estudiar si existe vulneración o no del derecho a la igualdad respecto a lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 35 de la Ley 2069 del 2020.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, el principio de subsidiariedad está orientado a que la acción de tutela solo proceda cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se trate de impedir un perjuicio irremediable, en cuyo evento procede como mecanismo transitorio.

Para cumplir con el referido principio de subsidiariedad, es indispensable que el accionante haga uso de todos los medios ordinarios y extraordinarios previstos en el sistema normativo para atender la situación que considera afecta sus derechos.

En el presente asunto, el accionante Edwin Alexander Zúñiga Rentería estima que las accionadas han vulnerado su derecho a la igualdad al expedir la Ley 2069 del 2020<sup>2</sup>, en cuanto al contenido normativo contenido en el numeral 2 del artículo 35 de la misma, en cuanto incurre o contiene un acto discriminatorio por razón del sexo o género al desconocer que la figura de persona cabeza de hogar o persona víctima de violencia intrafamiliar, afecta a todos los géneros de la especie humana, y que por lo tanto, no podrá ser tenido en cuenta en caso de empate al momento de

---

<sup>2</sup> Por medio del cual se impulsa el emprendimiento en Colombia.

participar en los procesos de contratación pública por el hecho de no ser mujer. Al respecto, la norma en cuestión dispone:

**“ARTÍCULO 35. FACTORES DE DESEMPATE.** *En caso de empate en el puntaje total de dos o más ofertas en los Procesos de Contratación realizados con cargo a recursos públicos, los Procesos de Contratación realizados por las Entidades Estatales indistintamente de su régimen de contratación, así como los celebrados por los Procesos de Contratación de los patrimonios autónomos constituidos por Entidades Estatales, el contratante deberá utilizar las siguientes reglas de forma sucesiva y excluyente para seleccionar al oferente favorecido, respetando en todo caso los compromisos internacionales vigentes.*

(...)

*2. Preferir la propuesta de la mujer cabeza de familia, mujeres víctimas de la violencia intrafamiliar o de la persona jurídica en la cual participe o participen mayoritariamente; o, la de un proponente plural constituido por mujeres cabeza de familia, mujeres víctimas de violencia intrafamiliar y/o personas jurídicas en las cuales participe o participen mayoritariamente.”*

En ese orden de ideas, el Despacho considera que la presente acción de tutela no cumple con el principio de subsidiariedad, toda vez que el accionante tiene a su alcance otro mecanismo ordinario de defensa para controvertir la constitucionalidad del numeral 2 del artículo 35 de la Ley 2069 del 2020, pues debió acudir a la acción pública de inconstitucionalidad, cuyo conocimiento corresponde a la Corte Constitucional<sup>3</sup>.

Ha sido precisamente la Corte Constitucional la que ha señalado que, a través de la acción de inconstitucionalidad, los ciudadanos tienen la posibilidad de demandar normas de inferior jerarquía que estimen contrarias al ordenamiento superior. Específicamente indicó lo siguiente:

*“El sistema constitucional colombiano consagra como principal mecanismo para el ejercicio del control de constitucionalidad abstracto la acción de inconstitucionalidad, que otorga a todo ciudadano en ejercicio la facultad de acusar ante el máximo órgano de la jurisdicción constitucional, normas de inferior jerarquía que se estiman contrarias al ordenamiento superior, a fin de que sean declarados inexecutable mediante una providencia que hace tránsito a cosa juzgada constitucional.*

(...)

*En este sentido, la finalidad de la acción de inconstitucionalidad es la efectividad del principio fundamental de supremacía de la Constitución, debiendo ser ésta la única motivación del ciudadano, que en desarrollo del deber contenido en el numeral 5 del artículo 95 Superior acude a la*

<sup>3</sup>Constitución Política de Colombia: ARTICULO 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...)4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

*jurisdicción constitucional en ejercicio del derecho político a interponer acciones públicas en defensa de la Constitución.”<sup>4</sup>*

En ese sentido, la Corte Constitucional ha estudiado a través de la acción pública de inconstitucionalidad en oportunidades anteriores, la constitucionalidad de normas de inferior jerarquía por la presunta violación del derecho a la igualdad<sup>5</sup>.

Así las cosas, si el accionante considera que lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 35 de la Ley 2069 del 2020 resulta violatorio del derecho a la igualdad previsto en el artículo 13 de la Constitución Política, puede hacer uso de la acción pública de inconstitucionalidad para rebatir o cuestionar la constitucionalidad de lo dispuesto en la referida norma.

La acción de tutela no es el mecanismo judicial idóneo para realizar un juicio de constitucionalidad tendiente a establecer si una norma se encuentra conforme al ordenamiento jurídico superior en los términos peticionados, pues para ello existe otro medio de defensa judicial, como lo es, la acción pública de inconstitucionalidad.

Aunado a lo anterior, en el presente asunto no se advierte una situación que haga procedente la acción de tutela presentada, pues no se denota del escrito presentado y tampoco de las pruebas aportadas que los medios ordinarios carezcan de idoneidad o eficacia, ni tampoco se acredita la ocurrencia de un perjuicio irremediable para el accionante que haga procedente el presente amparo tutelar.

En consecuencia, no se cumple con el requisito para que proceda la acción de tutela, por lo que se rechazará la misma por improcedente.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ, D.C.**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### **RESUELVE**

**PRIMERO: RECHÁSAZE** por improcedente la acción de tutela impetrada por el señor Edwin Alexander Zúñiga Rentería, conforme a las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

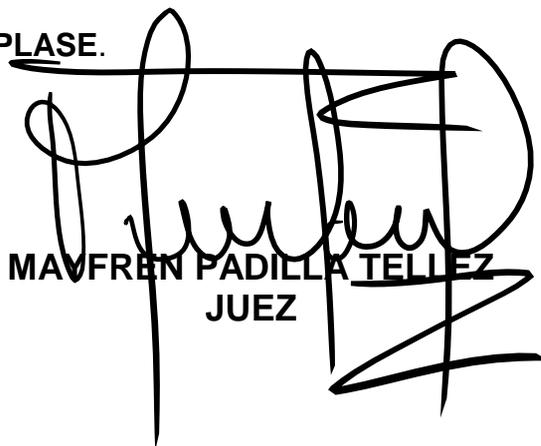
**SEGUNDO: NOTIFÍQUESE** a las partes por correo electrónico.

<sup>4</sup> Sentencia C-932 de 2004.

<sup>5</sup> Por mencionar algunas: Sentencias C -178 de 2014, C-220 de 2017, C-571 de 2017 y C-393 de 2019.

**TERCERO: REMÍTASE** el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, en caso de que la decisión no sea impugnada.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

  
**MAYFREN PADILLA TELLEZ**  
**JUEZ**

DN

Firmado Por:

**MAYFREN PADILLA TELLEZ**

**JUEZ**

**JUEZ - JUZGADO 006 ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD DE BOGOTA, D.C.-SANTAFE DE BOGOTA D.C.,**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **11e654b7069f74d50ace692604cfe0fee5e63a4e56e24f63615d8a3cd270751c**

Documento generado en 23/03/2021 12:24:11 PM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>