



Expediente: 11001-03-24-000-2021-00162-00 (Acumulado)

Demandante: Félix Hoyos Lemus y otros

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de julio de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: Medio de control de nulidad
Radicación: 11001-03-24-000-2021-00162-00 (Acumulado)
Demandante: Félix Hoyos Lemus y otros
Demandado: Nación – Presidencia de la República y Ministerio de Justicia y del Derecho

Auto resuelve medida cautelar

Corresponde al Despacho resolver las solicitudes de suspensión provisional de los efectos jurídicos del Decreto 333 de 6 de abril de 2021, *"Por el cual se modifican los artículos 2.2.3.1.2.1, 2.2.3.1.2.4 y 2.2.3.1.2.5 del Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del sector Justicia y del Derecho, referente a las reglas de reparto de la acción de tutela"*, expedido por el Presidente de la República y el Ministerio de Justicia y del Derecho.

1. Antecedentes

Los ciudadanos Félix Hoyos Lemus¹; David Ricardo Racero Mayorca²; Juan Camilo Monsalve García, Paula Andrea Carvajal Mejía, Esteban Hoyos Ceballos, Carolina Moreno Velásquez, Rodrigo Uprimny Yepes, Mauricio Albarracín Caballero, Maryluz Barragán González y Sergio Pulido Jiménez³; Gustavo Gallón Giraldo, Julián González Escallón, David Fernando Cruz y Juan Carlos Ospina Rendón⁴; Camilo Cuellar Conde y Jonatán Gómez Fajardo⁵; Juan Manuel López Molina⁶; Edier Esteban Manco Pineda⁷; Fabian Díaz Plata⁸; Luvi Katherine Miranda Peña⁹; Manuel Andre Romero Valverde¹⁰; Bernardita Pérez Restrepo y Juan David Ramírez Echeverri¹¹; Juan Andrés Barros, Luis Andrés Bernal, Doris Isabel Dávila, Carlos Alfonso Guette, Damaris José Villar Navarro, Ada Luz Moncada Espinoza, Mayerly Andrea Mendoza Patiño, Yessica Fonseca Bonfante, Lady Johana Pérez Altamar, María Celeste Montenegro, Bryan

¹ Exp. 2021-00162-00

² Exp. 2021-00161-00

³ Exp. 2021-00365-00

⁴ Exp. 2022-00115-00

⁵ Exp. 2021-00194-00

⁶ Exp. 2021-00164-00

⁷ Exp. 2021-00165-00

⁸ Exp. 2021-00193-00

⁹ Exp. 2021-00182-00

¹⁰ Exp. 2021-00195-00

¹¹ Exp. 2021-00196-00



Expediente: 11001-03-24-000-2021-00162-00 (Acumulado)

Demandante: Félix Hoyos Lemus y otros

David Tovar Romo e Isaid David Orozco¹²; Olga Lucía Naizir García, Diana Carolina Bernal Ibáñez, Arnobi de Jesús Zapata Martínez, Leider Valencia Tumbo, Rosa María Mateus Parra, Juan David Romero Preciado, José William Orozco Valencia, Juan Pablo Salazar Rivera, Luis Alberto Canas, Cristóbal Guamanga, Eduar Arturo Hoyos, Jonathan Enrique Centeno Muñoz, Cristian Raúl Delgado Bolaños, Euner Muñoz Santacruz, Luis Helmer Fernández Noscue, Edgardo Muñoz Santacruz y Florentino Quiguanas Chate; y el Colectivo Sociojurídico Orlando Fals Borda - Colectivo OFB, la Corporación Viso Mutop, la Red de Derechos Humanos del Pacífico Nariñense -REDHPANA, y el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo -CAJAR¹³, en ejercicio del medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA), presentaron demanda en contra del Decreto 333 del 6 de abril de 2021, *“Por el cual se modifican los artículos 2.2.3.1.2.1, 2.2.3.1.2.4 y 2.2.3.1.2.5 del Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del sector Justicia y del Derecho, referente a las reglas de reparto de la acción de tutela”*, expedido por el Presidente de la República y el Ministerio de Justicia y del Derecho.

Mediante providencias de 15 y 26 de julio; 20 de agosto; 29 de octubre y 3 de diciembre de 2021; 17 de agosto de 2022 y 13 de marzo de 2023, se admitieron las demandas formuladas en contra del Decreto 333 del 6 de abril de 2021.

Por medio de autos de 15 de julio de 2021, 24 de mayo de 2022 y 13 de marzo de 2023 se acumularon los procesos con radicados números 2021-00194-00, 2021-00164-00, 2021-00165-00, 2021-00182-00, 2021-00193-00, 2021-00195-00, 2021-00196-00, 2021-00223-00 y 2021-00296-00, 2021-00161-00, 2021-00365-00 y 2021-00115-00 al expediente número 2022-00162-00.

A través de proveído 27 de abril de 2023 se negó la solicitud de citar a audiencia, previo a resolver la medida cautelar de suspensión de efectos del acto administrativo demandado, solicitada por los demandantes Camilo Cuellar Conde y Jonatán Gómez Fajardo¹⁴.

2. Acto demandado

El acto demandado y respecto del cual se solicita la suspensión provisional de sus efectos jurídicos es el Decreto 333 de 6 de abril de 2021, que establece los siguiente:

“DECRETO NÚMERO 333 DE 2021

6 ABR 2021

¹² Exp. 2021-00296-00

¹³ Exp. 2021-00223-00

¹⁴ Ind. No. 65 del expediente electrónico.



Expediente: 11001-03-24-000-2021-00162-00 (Acumulado)

Demandante: Félix Hoyos Lemus y otros

"Por el cual se modifican los artículos 2.2.3.1.2.1, 2.2.3.1.2.4 y 2.2.3.1.2.5 del Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del sector Justicia y del Derecho, referente a las reglas de reparto de la acción de tutela"

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades consagradas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, y

CONSIDERANDO

Que el artículo 228 de la Constitución Política prevé que el funcionamiento de la administración de justicia será desconcentrado y autónomo. En concordancia con ello, el artículo 50 de la Ley 270 de 1996 consagra que *"Con el objeto de desear centrar el funcionamiento de la administración de justicia, y sin perjuicio de lo dispuesto en normas especiales, para efectos judiciales, el territorio de la nación se divide en distritos judiciales o distritos judiciales administrativos y éstos en circuitos [...]."*

Que la Corte Constitucional en sentencia C-833 del 11 de octubre de 2006 señaló que: "Una de las características sustanciales de un Estado unitario como el colombiano, sobre la base de la centralización política, es la unidad de las leyes y de la función judicial en todo el territorio del mismo, cuya creación y ejercicio, respectivamente, están a cargo de la Nación o poder central. El/o explica que el Art. 228 de la Constitución establezca que el funcionamiento de la administración de justicia será desconcentrado, esto es, que la misma operará mediante la atribución de dicha función, mediante leyes y reglamentos, a órganos de orden nacional situados en diversos lugares del territorio del Estado, con un campo de acción circunscrito y en todo caso de menor amplitud que aquel."

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

Que mediante Decreto 2591 de 1991 se reglamentó la acción de tutela, y el artículo 10 consagra que el Defensor del Pueblo y los personeros municipales están legitimados para ejercer la acción de tutela. De acuerdo con los artículos 46 y 47 ibidem, el Defensor del Pueblo puede "[...] interponer acción de tutela en nombre de cualquier persona que se lo solicite o que esté en situación de desamparo e indefensión.", y será considerado parte en el proceso.

Que los personeros municipales por delegación expresa del Defensor del Pueblo, pueden interponer acciones de tutela o representarlo en las que interponga directamente.

Que el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 establece que "Son competentes para conocer de la acción de tutela, a prevención, los jueces



o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza que motivaren la presentación de la solicitud."

Que la honorable Corte Constitucional, en Auto 044 del 28 de septiembre de 1995 interpretó que la expresión "a prevención" se refiere a *"[...] que un juez conoce de una causa con exclusión de otros que eran igualmente competentes, por haberseles anticipado en el conocimiento de ella."*

Que el artículo 1 del Decreto 1382 del 2000, modificado por el Decreto 1983 de 2017 estableció las reglas de reparto de la acción de tutela. Estos Decretos fueron compilados en el artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho. Que el honorable Consejo de Estado en sentencia de fecha 18 de julio de 2002, decidió una demanda de nulidad por inconstitucionalidad contra el Decreto .1382 de 2000 y argumentó que *"[...] el Presidente de la República, mediante el Decreto 1382 de 2000, ejerció la potestad reglamentaria respecto de una norma con fuerza de ley, es decir, dentro del ámbito de la competencia que le asigna el artículo 189-11 de la Constitución."*

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

Que en este sentido, el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo adujo en la misma sentencia, que *"[...] ni la Constitución ni la ley pueden interpretarse en el sentido de disponer que la solicitud de tutela sea resuelta por el Despacho que elija el reclamante, sin atender en absoluto al principio de desconcentración proclamado en el artículo 228 de la Carta, ni a la «proporcionalidad de cargas de trabajo» que según el inciso segundo del artículo 50 de la Ley Estatutaria resulta imprescindible para la cumplida administración de justicia"*.

Que igualmente, la honorable Corte Constitucional mediante Auto 124 del 25 de marzo de 2009, providencia hito en asuntos de reparto y de competencia de la acción de tutela, enfatizó que *"[...] las únicas normas que determinan la competencia en materia de tutela son el artículo 86 de la Constitución, que señala que ésta se puede interponer ante cualquier juez, y el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, que establece la competencia territorial y la de las acciones de tutela que se dirijan contra los medios de comunicación. Mientras que el decreto reglamentario 1382 de 2000 contiene reglas de simple reparto."*



Expediente: 11001-03-24-000-2021-00162-00 (Acumulado)

Demandante: Félix Hoyos Lemus y otros

Que en la precitada providencia, la honorable Sala Plena de la Corte Constitucional estableció las siguientes reglas jurisprudenciales: (i) un error en la aplicación o interpretación de las reglas de competencia contenidas en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 puede llevar al juez de tutela a declararse incompetente. La autoridad judicial debe, en estos casos, remitir el expediente al juez que considere competente con la mayor celeridad posible, (ii) la equivocación en la aplicación o interpretación de las reglas de reparto contenidas en el Decreto 1382 de 2000 no autoriza al juez de tutela a declararse incompetente y, mucho menos, a declarar la nulidad de lo actuado por falta de competencia. El juez de tutela debe, en estos casos, tramitar la acción o decidir la impugnación, según el caso, (iii) los únicos conflictos de competencia que existen en materia de tutela son los que se presentan por la aplicación o interpretación del artículo 37 del Decreto 2591 de 1991. Estos conflictos serán decididos, en principio, por el superior jerárquico común de las autoridades judiciales involucradas o, en su ausencia, por la Corte Constitucional, (iv) ninguna discusión por la aplicación o interpretación del Decreto 1382 de 2000 genera conflicto de competencia, ni siquiera aparente.

Que la referida providencia señalo que, en el caso de que dos autoridades judiciales promuevan un conflicto de competencia por este motivo, el expediente será remitido a aquella a quien se repartió en primer lugar con el fin de que la acción de tutela sea decidida inmediatamente. Lo anterior, sin perjuicio de que la Corte Constitucional o el superior funcional al que sea enviado el supuesto conflicto de competencia, proceda a devolver el asunto, conforme a las reglas de reparto del Decreto 1382 de 2000, en aquellos supuestos en que se presente una distribución caprichosa de la acción de tutela fruto de una manipulación grosera de las reglas de reparto contenidas en el mencionado acto administrativo.

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

Que de conformidad con lo previsto en los artículos 188 y 189 de la Constitución Política, el Presidente de la República simboliza la unidad nacional, y, en tal condición, actúa "como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa", cumpliendo las funciones previstas en tales mandatos.

Que en atención a las funciones que le corresponde cumplir como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa (C.P. arto



Expediente: 11001-03-24-000-2021-00162-00 (Acumulado)

Demandante: Félix Hoyos Lemus y otros

189), y dadas las implicaciones que ellas tienen a nivel interno -para la sociedad y el país- y también en el orden internacional, se justifica que las decisiones que adopte, en caso de que las mismas sean objeto de la acción de tutela, sólo sean revisadas por los máximos tribunales.

Que lo anterior no solo busca proteger la seguridad jurídica, sino garantizar la satisfacción del interés general mediante el control judicial de las decisiones que se adoptan en representación y en beneficio de la colectividad, protegiendo los intereses de los accionantes y accionados.

Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA

ARTÍCULO 1º. *Modificación del artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015.* Modifíquese el artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, el cual quedará así:

"ARTÍCULO 2.2.3.1.2.1. *Reparto de la acción de tutela.* Para los efectos previstos en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, conocerán de la acción de tutela, a prevención, los jueces con jurisdicción donde ocurriere la violación o la amenaza que motivare la presentación de la solicitud o donde se produjeran sus efectos, conforme a las siguientes reglas:

1. Las acciones de tutela que se interpongan contra cualquier autoridad, organismo o entidad pública del orden departamental, distrital o municipal y contra particulares serán repartidas, para su conocimiento en primera instancia, a los Jueces Municipales.

2. Las acciones de tutela que se interpongan contra cualquier autoridad, organismo o entidad pública del orden nacional serán repartidas, para su conocimiento en primera instancia, a los Jueces del Circuito o con igual categoría.

3. Las acciones de tutela dirigidas contra las actuaciones del Contralor General de la República, del Procurador General de la Nación, del Fiscal General de la Nación, del Registrador Nacional del Estado Civil, del Defensor del Pueblo, del Auditor General de la República, del Contador General de la Nación, del Consejo Nacional Electoral, así como, las decisiones tomadas por la Superintendencia Nacional de Salud relacionadas con medidas cautelares y de toma de posesión e intervención forzosa administrativa para administrar o liquidar, de cesación provisional, o de revocatoria total o parcial de habilitación o autorización de funcionamiento, con fundamento en los artículos 124 y 125 de la Ley 1438 de 2011, serán repartidas, a los Tribunales Superiores de Distrito Judicial o a los Tribunales Administrativos.

4. Las acciones de tutela dirigidas contra las actuaciones de los Fiscales y Procuradores serán repartidas, para su conocimiento en primera instancia, al respectivo superior funcional de la autoridad judicial ante quien intervienen. Para el caso de los Fiscales que intervienen ante Tribunales o Altas Cortes, conocerán en primera instancia y a prevención, los Tribunales Superiores de Distrito Judicial. Para el caso de los Procuradores que intervienen ante Tribunales o Altas Cortes,



conocerán en primera instancia y a prevención, los Tribunales Administrativos.

5. Las acciones de tutela dirigidas contra los Jueces o Tribunales serán repartidas, para su conocimiento en primera instancia, al respectivo superior funcional de la autoridad jurisdiccional accionada.

6. Las acciones de tutela dirigidas contra los Consejos Seccionales de la Judicatura y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial serán repartidas, para su conocimiento en primera instancia, a los Tribunales Superiores de Distrito Judicial.

7. Las acciones de tutela dirigidas contra la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado serán repartidas, para su conocimiento en primera instancia, a la misma Corporación y se resolverá por la Sala de Decisión, Sección o Subsección que corresponda de conformidad con el reglamento al que se refiere el artículo 2.2.3.1.2.4 del presente decreto.

8. Las acciones de tutela dirigidas contra el Consejo Superior de la Judicatura y la Comisión Nacional de Disciplina Judicial serán repartidas para su conocimiento en primera instancia, a la Corte Suprema de Justicia o al Consejo de Estado, y se resolverá por la Sala de Decisión, Sección o Subsección que corresponda de conformidad con el reglamento al que se refiere el artículo 2.2.3.1.2.4 del presente decreto.

Cuando se trate de acciones de tutela presentadas por funcionarios o empleados judiciales, que pertenezcan o pertenecieron a la jurisdicción ordinaria, el conocimiento corresponderá a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y cuando se trate de acciones de tutela presentadas por funcionarios o empleados judiciales, que pertenezcan o pertenecieron a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el conocimiento corresponderá a la jurisdicción ordinaria. En los demás casos de tutelas promovidas por funcionarios o empleados judiciales, las acciones de tutela serán conocidas por la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado.

9. Las acciones de tutela dirigidas contra los Tribunales de Arbitraje serán repartidas, para su conocimiento en primera instancia, a la autoridad judicial que conoce del recurso de anulación.

10. Las acciones de tutela dirigidas contra autoridades administrativas en ejercicio de funciones jurisdiccionales, conforme al artículo 116 de la Constitución Política, serán repartidas, para su conocimiento en primera instancia, a los Tribunales Superiores de Distrito Judicial.

11. Cuando la acción de tutela se promueva contra más de una autoridad y estas sean de diferente nivel, el reparto se hará al juez de mayor jerarquía, de conformidad con las reglas establecidas en el presente artículo.

12. Las acciones de tutela dirigidas contra las actuaciones del Presidente de la República, incluyendo las relacionadas con seguridad nacional, así como, las actuaciones administrativas, políticas, programas y/o estrategias del Gobierno nacional, autoridades, organismos, consejos o entidades públicas relacionadas con la erradicación de cultivos ilícitos,



Expediente: 11001-03-24-000-2021-00162-00 (Acumulado)

Demandante: Félix Hoyos Lemus y otros

serán repartidas para su conocimiento en primera instancia, al Consejo de Estado.

PARÁGRAFO 1. Si conforme a los hechos descritos en la solicitud de tutela el juez no es el competente según lo dispuesto en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, este deberá enviarla al juez que lo sea a más tardar al día siguiente de su recibo, previa comunicación a los interesados.

PARÁGRAFO 2. Las anteriores reglas de reparto no podrán ser invocadas por ningún juez para rechazar la competencia o plantear conflictos negativos de competencia.

PARÁGRAFO 3. Las reglas de repartos previstas en este artículo no restringen el acceso a la administración de justicia. Las personas pueden interponer la acción de tutela ante cualquier juzgado, el cual tendrá la obligación de remitir el caso a la corporación judicial que corresponda.

También se podrá solicitar la asistencia del Defensor del Pueblo o de los personeros municipales para interponer la acción de tutela.

El Defensor del Pueblo o los personeros municipales, en el marco de sus competencias, deberán presentar la acción de tutela a la corporación judicial que corresponda el caso, de conformidad con las reglas de reparto previstas en el presente decreto.

ARTÍCULO 2. *Modificación del artículo 2.2.3.1.2.4 del Decreto 1069 de 2015.* Modifíquese el artículo 2.2.3.1.2.4. del Decreto 1069 de 2015, el cual quedara así:

"ARTÍCULO 2.2.3.1.2.4. Los reglamentos internos de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado podrán determinar que los asuntos relacionados con el conocimiento de la impugnación de fallos de acción de tutela sean resueltos por salas de decisión, secciones o subsecciones conformadas para tal fin. Así mismo determinará la conformación de salas de decisión, secciones o subsecciones para el conocimiento de las acciones de tutela que se ejerzan contra actuaciones de la propia corporación, a las que se refiere el numeral 7 del artículo 2.2.3.1.2.1 del presente decreto.

PARÁGRAFO 1. Estos reglamentos internos deberán prever los asuntos relacionados en los numerales 8 y 12 del artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015."

ARTÍCULO 3. *Modificación del artículo 2.2.3.1.2.5 del Decreto 1069 de 2015.* Modifíquese el artículo 2.2.3.1.2.5 del Decreto 1069 de 2015, el cual quedara así:

"ARTÍCULO 2.2.3.1.2.5. Transitoriedad. Las reglas contenidas en el presente Decreto sólo se aplicarán a las solicitudes de tutela que se presenten con posterioridad al 6 de abril de 2021. Las solicitudes de tutela presentadas con anterioridad a esta fecha serán resueltas por el juez a quien hubieren sido repartidas, así como la impugnación de sus fallos."



Expediente: 11001-03-24-000-2021-00162-00 (Acumulado)

Demandante: Félix Hoyos Lemus y otros

ARTÍCULO 4. *Vigencia.* El presente decreto rige a partir de su publicación y modifica los artículos 2.2.3.1.2.1, 2.2.3.1.2.4 Y 2.2.3.1.2.5 del Decreto 1069 de 2015.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE
Dado en Bogotá D.C.

El Ministro de Justicia y del Derecho”

3. Solicitudes de medida cautelar

3.1. Exp. 2021-00161-00 David Ricardo Racero

Como fundamento de la solicitud de suspensión provisional, la parte actora sostiene que el numeral 12 del artículo 2.2.3.1.2.1. del Decreto 1069 de 2015, modificado por el artículo 1 del Decreto 333 de 2021, desconoce los artículos 86, 150-1, 152, 228 y 229 de la Constitución Política; 1 y 37 del Decreto 2591 de 1991 y 50 de la Ley 270 de 1996, así como que el acto censurado fue expedido con falsa motivación y desviación de poder.

Estima que se desconoce el artículo 86 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991, que otorgan competencia para conocer de la acción de tutela a todos los jueces de la República a prevención, ya que el acto demandado modifica las reglas de competencia al sustraer de ésta a la mayoría de los jueces de la República. Afirma que, so pretexto de modificación de reglas de simple reparto, se están adicionando aspectos nuevos en materia de competencias de la acción de tutela, ya que el Decreto 2591 de 1991 en ningún momento autoriza la concentración de competencias para ciertos asuntos en un solo tribunal, y por tratarse de un Decreto-Ley que regula procedimiento para la protección de derechos fundamentales, la modificación debe hacerse a través del Congreso de la República directamente.

Asegura que se vulnera el numeral 1 del artículo 150 y 152 constitucional, en razón a que es competencia del Congreso de la República la regulación por medio de las leyes estatutarias de los derechos fundamentales y de los procedimientos y recursos para su protección.

Afirma que, en sentencia de 18 de julio de 2002, se indicó que, aunque el presidente está facultado para regular aspectos de reparto del Decreto 2591 de 1991 por ser un decreto con fuerza de ley, está prohibida la concentración de competencias sobre cualquier asunto en un solo tribunal, ya que hacerlo se vulnera el principio de desconcentración previsto en el artículo 228 constitucional. Indica que los mismos argumentos expuestos en esa providencia son aplicables al caso



Expediente: 11001-03-24-000-2021-00162-00 (Acumulado)

Demandante: Félix Hoyos Lemus y otros

concreto, toda vez que se concentra en el Consejo de Estado la competencia para conocer los actos expedidos por la presidencia y cualquier otra entidad cuando se trata de asuntos relacionados con erradicación de cultivos ilícitos.

Considera que es contradictorio que no sea posible que el reclamante elija el despacho judicial que debe resolver su solicitud de tutela, pero que sí puedan las accionadas modificar dichas competencias y elegir a su arbitrio el juez que conozca de los asuntos promovidos en su contra sin estudios que lo soporten.

Asegura que se desconoce el artículo 228 de la Constitución Política y el 50 de la Ley 270 de 1996, que establecen que el funcionamiento de la administración de justicia debe ser desconcentrado, principio que no se materializa cuando en un mismo órgano judicial se reúnen innumerables solicitudes de amparo.

Aduce que se vulnera el derecho al acceso a la administración de justicia previsto en el artículo 229 constitucional, ya que El Consejo de Estado tiene su sede en Bogotá, lo que genera una barrera para quienes están en el resto del país, ya que no todas las personas tienen acceso a la tecnología o no se les puede obligar a que accedan exclusivamente de manera virtual.

De otro lado, alega que el acto demandado se expidió con falsa motivación por error de hecho y de derecho. Aduce que incurrió en error de hecho porque se fundó en hechos que no son ciertos y verdaderos, ya que, si bien se hace referencia a la desconcentración y descongestión, no se presenta estudios o cifras que permitan inferir que se buscan tales propósitos. Por su parte, incurrió en error de derecho, toda vez que se citaron los artículos 86 y 228 de la constitución y 37 del Decreto 2591 y la sentencia del 18 de julio de 2002 del Consejo de Estado con una interpretación equivocada, pues se mencionaron para justificar la concentración de competencias, siendo que dichas disposiciones y providencias, por el contrario, señalan que no se puede concentrar, ya que ello implica desconocer la competencia a prevención de todos los jueces.

Precisa que el acto demandado incurrió en desviación de poder ya que los fines perseguidos no son legítimos, pues lo que realmente se pretende es evitar decisiones desfavorables a los intereses de la Presidencia por parte de los jueces regionales. Lo anterior, en razón a que, de un lado, no hay datos que justifiquen la motivación del acto demandado sobre desconcentración, descongestión, unificación jurisprudencial e interés general, y de otro, en entrevista del 7 de abril de 2021 en la emisora W radio, el Ministro de Justicia Ruiz Orejuela afirmó que se pretende más garantías para evitar atropellos e indicó que algunos jueces eran corruptos, evidenciando una desconfianza del ejecutivo con los jueces regionales, fin diferente al previsto por el legislador.



3.2. Exp. 2021-00162-00 Felipe Hoyos Lemus

Solicita la suspensión del inciso 1º del artículo 2.2.3.1.2.1. del Decreto 1069 de 2015 por cuanto dicha norma desconoce el artículo 37 del Decreto ley 2591 de 1991 al suprimir la competencia a prevención de los tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o amenaza de los derechos fundamentales. Señala que es ilegítimo que la norma superior introduzca el factor territorial para determinar la competencia a prevención de jueces y tribunales en las acciones de tutela y la norma inferior suprima tal competencia para los tribunales.

Así mismo, pretende la suspensión del numeral 12 del artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015 por desconocimiento del artículo 189-11 de la Constitución Política, al estimar que hay un exceso de potestad reglamentaria, ya que deja sin efecto la competencia a prevención de jueces y magistrados por el factor territorial prevista en el decreto ley 2591 de 1991, para legislar y crear una competencia por factor subjetivo en consideración a la calidad presidencial, así como una competencia por factor objetivo en consideración de las materias precisas que éste desarrolla en sus actuaciones.

3.3. Exp. 2021-00164-00 Juan Manuel López Molina

Solicita la suspensión provisional del numeral 12 del artículo 1º del Decreto 333 de 2021, por vulnerar los principios y derechos consagrados en los artículos 13, 29, 113, 152 literal a, 189 numeral 11 y 229 de la Constitución Política, 8º de la Convención Americana de Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Señala que la medida cautelar es i) idónea, porque evita de manera inmediata la concentración (vía decreto reglamentario) de la administración de justicia en materia de derechos fundamentales, así como también evita una mayor congestión y un altísimo volumen de trabajo a uno de los despachos judiciales más congestionados y con mayor movimiento de procesos dentro de la Rama Judicial; ii) necesaria, como mecanismo para la protección inmediata la administración de justicia, la separación de poderes y la efectividad de los derechos fundamentales; iii) proporcional, como medio para garantizar de manera efectiva la separación de poderes, el acceso a la administración de justicia y el amparo de los derechos fundamentales, ya que el acto censurado concentra la justicia para que el propio Presidente, vía decreto reglamentario, pueda escoger el juez constitucional que él considera es el adecuado para que juzgue sus actuaciones.

Alega que, de no otorgarse la cautela, se causa un perjuicio irremediable, ya que i) de manera abierta se vacían las competencias del legislador vía decreto reglamentario cuando el Gobierno Central de manera arbitraria y abusiva amplía el sentido de la ley y escoge sus propios jueces; ii) se



Expediente: 11001-03-24-000-2021-00162-00 (Acumulado)

Demandante: Félix Hoyos Lemus y otros

desnaturaliza el principio de la separación de poderes y el sistema de pesos y contrapesos por cuanto funcionarios del gobierno central pretenden usurpar y desplazar las competencias que la Constitución le ha confiado al legislador; iii) las personas que acuden por la protección de sus derechos fundamentales no pueden acudir al juez que la Constitución y la ley les asignó sino que deben acudir a una autoridad judicial asignada por una norma de rango infralegal; iv) se afecta el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia ya que se tramitarán acciones de tutela ante uno de los despachos más congestionados del país; v) *"se está creando una restricción irrazonable y desproporcionada al derecho fundamental a la igualdad formal y material, ya que las personas que pueden presentar acciones de tutela contra altas dignidades del Estado ante Tribunales Superiores de Distrito Judicial o a ante Tribunales Administrativos son fáctica y jurídicamente equiparables a las personas que a partir de la restricción que creó el decreto 333 de 2021 solo pueden interponer acción de tutela contra las actuaciones del Presidente ante el Consejo de Estado, y en este sentido pueden ser sujetos de comparación en la medida en que están bajo condiciones y semejanzas relevantes en materia de acceso a la administración de justicia."*

3.4. Exp. 2021-00165-00 Edier Esteban Manco Pineda

Solicita la suspensión provisional del numeral 12 del artículo 1º del Decreto 333 de 2021, al estimar que el acto demandado incurre en falsa motivación ya que, aunque se expide con el fin de descongestionar el aparato judicial, lo cierto es que concentra y congestiona en una sola autoridad, Consejo de Estado, el reparto de tutelas en contra del Presidente de la República.

Afirma que el Presidente ha tenido conflicto con los Juzgados y Tribunales de Nariño por la política de gobierno relacionada con la erradicación de cultivos ilícitos, en la medida en que dichas autoridades han fallado varias acciones de tutela en contra de sus intereses, por lo que, en su criterio, al advertir tales decisiones desfavorables, el Presidente decide sustraer de dichas autoridades la competencia en tales asuntos.

3.5. Exp. 2021-00182 Luvi Katherine Miranda Peña

Señala que el decreto demandado viola de manera evidente la Constitución Política y normas del ordenamiento jurídico nacional, con fundamento en los hechos y las violaciones al ordenamiento jurídico desarrollados en el escrito de demanda.

3.6. Exp. 2021-00193-00 Fabián Díaz Plata

Aduce que, con el acto demandado, se permite que las competencias de los jueces de tutela sean alteradas mediante un simple decreto alegando



la desconcentración, para luego concentrar en el Consejo de Estado las decisiones de tutela en contra del Presidente de la República.

Afirma que el decreto acusado afecta gravemente la división de poderes y la garantía de derechos de las comunidades afectadas por la aspersión aérea del glifosato, ya que históricamente se ha frenado la fumigación de cultivos de coca mediante acciones de tutela decididas por los jueces en los territorios.

3.7. Exp. 2021-00194-00 Camilo Cuellar Conde y Otro

Señalan que el numeral 12 del artículo 1 del Decreto 333 de 2021, al establecer la competencia exclusiva en el Consejo de Estado para conocer y juzgar las acciones de tutela dirigidas contra el Presidente de la República y sus actuaciones, viola el artículo 86 de la Constitución y los artículos 1 y 37 del Decreto 2591 de 1991, ya que desconoce la competencia de los jueces de tutela de conocer a prevención la violación y vulneración de los derechos fundamentales en el lugar donde ocurrieron los hechos.

Estiman que se trasgreden los principios a la administración de justicia y desconcentración judicial consagrados en los artículos 228 y 229 de la Constitución y 50 de la Ley 270 de 1996, en la medida en que restringe el derecho de acceder a la justicia, por cuanto concentra la competencia en el Consejo de Estado, desconociendo la competencia de los jueces constitucionales a nivel territorial.

Resaltan que hay falta de competencia en el Presidente de la República y el Ministerio de Justicia y del Derecho para crear normas de competencia por ser de reserva legal, exclusivas del Congreso a través de leyes estatutarias que regulen la administración de justicia y los derechos fundamentales.

Consideran que se incurre en desviación de poder por expedir un acto que rompe con el sistema de pesos y contrapesos, al otorgarse a sí mismo la facultad de asignarse un juez para que conozca las acciones de tutela contra su actuar.

3.8. Bernardita Pérez Restrepo y otro

Aducen que es urgente y necesaria la suspensión provisional de los efectos de la disposición demandada, ya que, desde la Constitución de 1991, es la primera vez que un Presidente de la República en ejercicio de la residual potestad reglamentaria se atreve a definir la competencia de los órganos judiciales que deben cumplir la función constitucional de controlar sus actuaciones.



3.9. Exp. 2021-00223-00 Diana Carolina Bernal Ibáñez y otros

Alegan que el decreto demandado contradice la norma general de competencia de los procesos de tutela fijada en el artículo 37 del Decreto Ley 2591 de 1991, que establece la competencia de la tutela en cabeza de *"los jueces con jurisdicción donde ocurriere la violación o la amenaza que motivare la presentación"*, ya que somete determinados asuntos a conocimiento del Consejo de Estado, quien tiene únicamente sede en la ciudad de Bogotá, centro urbano alejado de los conflictos surgidos en aplicación de la política pública de erradicación de cultivos ilícitos. Aseguran que las reglas de reparto que establece el acto censurado modifican las condiciones jurídicas y materiales para acceder a la administración de justicia de una forma eficaz.

3.10. Exp. 2021-00296-00 Carlos Alfonso Guette y otros

Aseveran que, a fin de que se garantice los principios de desconcentración de la Administración de Justicia y de evitar el desbordamiento de la potestad reglamentaria del Presidente de la República, se solicita la suspensión de manera provisional de los numerales 8 y 12 del artículo 1 del Decreto No. 333 de 2021.

3.11. Exp. 2021-00365-00 Juan Camilo Monsalve García y otros

Aseguran que el Decreto 333 de 2021, en su totalidad, y específicamente en el numeral 12 del artículo 1, viola los artículos 4, 86, 113, 114, 150, 152, 189 numeral 11, 228 y 257 de la Constitución Política, 37 del Decreto Ley 2591 de 1991, 50 y 85 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270 de 1996). Fundamentan la vulneración en la falta de competencia del Presidente de la República en la expedición del decreto acusado, excediendo los límites de su potestad reglamentaria al modificar sustancialmente, vía decreto reglamentario, las normas que definen la competencia de la acción de tutela. Estiman que se reemplazó el factor territorial introducido por el Decreto Ley 2591 de 1991 en su artículo 37, por un criterio basado en la autoridad cuya acción es impugnada. Alegan que la falta de competencia se sustenta en los argumentos expuestos en el cargo único de la pretensión principal.

Destacan que se configura un perjuicio irremediable al poner en riesgo el derecho a acceder a la administración de justicia porque: i) se aleja a los jueces de las personas destinatarias de las decisiones, lo que genera un desincentivo simbólico para presentar las acciones; ii) genera una barrera de acceso ya que, de un lado, no todas las personas tienen acceso a la tecnología para presentar las demandas, y de otro, los juzgados que reciban las demandas físicas deberán realizar lo necesario para convertirlas a digital, lo que representa un desgaste administrativo, y iii) *"un grupo de jueces desde un despacho o desde sus casas en Bogotá no tiene el menor acercamiento a la realidad de los accionantes en las"*



Expediente: 11001-03-24-000-2021-00162-00 (Acumulado)

Demandante: Félix Hoyos Lemus y otros

regiones ni tiene a su alcance cómo evidenciar el impacto material de las decisiones". Alegan que las condiciones particulares de las comunidades, su realidad y problemática pueden ser observadas de mejor manera por los jueces de tutela de sus territorios. Agregan que se dilatará la protección de los derechos fundamentales por el aumento de conflictos de competencia negativa que se van a presentar con ocasión del acto demandado.

Aseguran que aplicar el acto censurado puede producir demoras en las decisiones judiciales, en la medida en que el número de procesos que tiene cada despacho en el Consejo de Estado triplica el número de procesos que hay en tribunales y juzgados.

Resaltan que el Decreto 333 no es equivalente al Decreto 1832 de 2000, ya que este último se expidió en un verdadero contexto de congestión judicial, mientras que el primero designa arbitrariamente el único juez que deberá conocer de las acciones de tutela en contra del Presidente.

Alegan que el decreto demandado no especifica quién conocerá en segunda instancia las acciones de tutela que se presenten contra las actuaciones del Presidente de la República, lo que también puede originar conflictos de competencia negativos que ponen en riesgo la eficacia del sistema judicial, afectando el derecho a la administración de justicia, situación que fue reconocida en su momento por el Consejo de Estado en providencia del 8 de septiembre del 2000 frente al Decreto 1382 de 2000, que incurrió en el mismo vicio.

3.12. Exp. 2022-00115-00 Julián Daniel González Escallón y otros

Solicitan suspender los efectos de los numerales 3 y 12 del artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, modificado por el artículo 1 del Decreto 333 de 2021, al estimar que vulneran el artículo 86 de la Constitución Política, se expidieron sin competencia al desbordar la potestad reglamentaria que establece el artículo 189-11 de la Constitución y adolecen de falsa motivación.

Afirman que las normas demandadas alteran la competencia material de los jueces de tutela, lo que supone una importante desviación de poder que transforma el sistema de protección de derechos fundamentales que se estableció en el artículo 86 superior y evidencia una violación directa de la Constitución.

Aseguran que la contrastación formal y objetiva de la norma demandada con las normas vulneradas es evidente, lo que puede afectar el sistema de protección de derechos fundamentales.



4. Traslado de las solicitudes de medida cautelar

Por medio de los proveídos de 15 y 26 de julio; 20 de agosto y 29 de octubre de 2021; 17 de agosto de 2022 y 13 de marzo de 2023, se corrió traslado a la parte demandada, término dentro del cual el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Presidencia de la República y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, a través de apoderado judicial, se opusieron a la prosperidad de la medida cautelar, bajo los argumentos que pasan a sintetizarse.

4.1. Presidencia de la República y Ministerio de Justicia y del Derecho¹⁵

Señalan que el Presidente de la República, como jefe de Estado, jefe de Gobierno y máxima Autoridad Administrativa, está habilitado constitucionalmente para "*ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la debida ejecución de las leyes*". Alegan que en ejercicio de esa facultad reglamentaria el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia, ha expedido diferentes decretos sobre reglas para el reparto de la acción de tutela, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 del Decreto-Ley 2591 de 1991, a saber: Decretos 306 de 1992, 1382 de 2000, 1069 de 2015, 1983 de 2017 y 333 de 2021.

Indican que el Consejo de Estado, al analizar la legalidad del Decreto 1382 de 2000, señaló que el Presidente de la República ejerció la potestad reglamentaria respecto de una norma con fuerza de ley dentro de la competencia que le asigna el artículo 189-11 constitucional, la cual es intemporal; por lo que, en el caso particular, el Presidente de la República, así como el Ministerio de Justicia y del Derecho, tienen competencia para reglamentar la forma en que se realiza el reparto de tutelas, ya que dicha regulación corresponde al ejercicio de la potestad que le asigna la Constitución en el área de su especialidad, que es la administración de justicia.

Aducen que la Constitución no fijó una estricta reserva legal para regular lo concerniente a las reglas de reparto de las acciones de tutela, lo cual significa que ciertos aspectos puntuales de este trámite sí pueden ser desarrollados por el Ejecutivo, en lo que no haya sido previsto por el Congreso.

Precisan que los preceptos demandados responden a los límites de la potestad reglamentaria, sin que el Gobierno se haya arrogado la facultad

¹⁵ El escrito radicado el 30 de julio de 2021, por medio del cual Presidencia de la República y Ministerio de Justicia y del Derecho recorrieron el traslado de la medida cautelar solicitada dentro de los expedientes bajo radicados 2021-00162 y 2021-00164 se radicó de forma extemporánea, teniendo en cuenta que el plazo venció el 29 de julio de esa misma anualidad.



Expediente: 11001-03-24-000-2021-00162-00 (Acumulado)

Demandante: Félix Hoyos Lemus y otros

de “afectar la competencia de los jueces” para conocer de dichas acciones.

Aseguran que el Gobierno, en este caso conformado por la Presidencia de la República y el Ministerio de Justicia y del Derecho, sí tiene competencia para reglamentar la forma en que se realiza el reparto de las acciones de tutela, al ser un tema referente al servicio público de justicia (artículo 2º del Decreto 1427 del 2017).

Afirman que no es cierto que el numeral 1 del artículo 1º del Decreto 333 de 2021 pretenda limitar el factor de competencia para conocer a prevención las acciones de tutela solamente en cabeza de los jueces en sentido personal, ya que el término jueces que prevé la disposición acusada se utiliza en concordancia con el artículo 86 de la Carta Política, en cuanto que se refiere a la autoridad que en forma individual o colegiada soluciona los conflictos judiciales; es decir, tanto jueces en sentido personal, como jueces colegiados, entendiéndose por tal a los tribunales y a las más altas Corporaciones Judiciales, incluido el Consejo de Estado.

Estiman que el numeral 12 del artículo 1º del Decreto 333 de 2021 y en general el acto demandado no desconoce los artículos 86, 150.1 y 152 de la Constitución Política, ni el 37 del Decreto 2591, ya que la norma acusada no prevé reglas de competencia sino de reparto dentro de criterios de racionalidad y de razonabilidad, por lo que no se está usurpando competencias legislativas relacionadas con la acción de tutela.

Alegan que, teniendo en cuenta que no en todos los municipios del territorio nacional se desarrollan acciones relacionadas con los cultivos ilícitos, resulta razonable prever que no se concentre en los jueces de los municipios que sufren dicha situación, la carga de asumir todas las acciones de tutela sobre esa materia, y que se distribuya en el organismo superior que unificadamente tiene cobertura en todo el territorio nacional, evitando inseguridad jurídica en cuanto a decisiones disímiles entre múltiples despachos judiciales frente a una materia de trascendencia nacional e internacional, además de que las normas en relación con dicho asunto asignan funciones al respecto a diversas autoridades nacionales.

Destacan que se trata de manejar un criterio unificado y sistémico en relación con las tutelas relacionadas con dicha materia, con cobertura en todo el territorio nacional, sin excluir la posibilidad de que las acciones de tutela contra las autoridades nacionales allí mencionadas se puedan presentar por los accionantes ante cualquier juez, en cualquier lugar del territorio colombiano.

Señalan que, de acuerdo con el Auto 016 de 1994 de la Corte Constitucional, la expresión “a prevención” significa que “*un juez conoce de una causa con exclusión de otros que eran igualmente competentes, por haberseles anticipado en el conocimiento de ella.*”



Expediente: 11001-03-24-000-2021-00162-00 (Acumulado)

Demandante: Félix Hoyos Lemus y otros

En ese sentido, concluyen que el numeral 12 acusado no hace más que señalar, a manera de regla de reparto, a uno de todos aquellos jueces que son competentes en todo el país para conocer de las acciones de tutela, en este caso a un juez colegiado como es el Consejo de Estado, para que conozca de las acciones de tutela contra las autoridades nacionales enunciadas en el numeral acusado, entre ellos el Presidente de la República.

Resaltan que el numeral 12 del artículo 1º del Decreto 333 de 2021 tampoco vulnera los artículos 228 constitucional y 50 de la Ley 270 de 1996, ya que, con el fin de evitar que los jueces de los municipios que sufren las actividades relacionadas con los cultivos ilícitos resulten desbordados por la cantidad de tutelas que les presenten, se establece en desarrollo del artículo 37 del Decreto 2591 una regla de reparto con base en un criterio de equidad y razonabilidad, entre todos los jueces que son competentes, respecto de las tutelas contra el Presidente de la República, el Gobierno Nacional y otras autoridades relacionadas con la erradicación de cultivos ilícitos, para que sean conocidas en primera instancia por el Consejo de Estado, de tal manera que la competencia a prevención establecida en la norma legal no resulte en la concentración de tutelas en unos pocos juzgados, tribunales o altas Cortes; máxime cuando las normas legales y reglamentarias señalan a diversas autoridades nacionales para establecer medidas relacionadas con la erradicación de cultivos.

Insisten que las normas acusadas guardan plena coherencia con lo establecido en la Constitución y la Ley, en tanto prevén mecanismos de reparto que preservan la jerarquía funcional y la desconcentración, además de la seguridad jurídica y el interés general al procurar el control judicial de las decisiones que se adoptan en representación y en beneficio de la colectividad, argumentos que se destacan en la motivación del acto censurado y que impiden que se configuren los vicios de falta y falsa motivación alegados por la actora.

Precisan que el acto acusado contribuye a la seguridad jurídica y permite la unificación jurisprudencial sobre las actuaciones, no solo del Presidente, sino de las actuaciones de la institucionalidad que recae en la Presidencia de la República. Señalan que tener un juez especializado en lo administrativo permite decisiones coherentes y uniformes en representación y beneficio de la colectividad y del interés general que prevalece sobre el particular.

Destacan que los artículos 228 y 230 de la Constitución Política consagran el carácter independiente y autónomo de la administración de justicia, determinando que las decisiones judiciales son independientes y que los jueces están sometidos únicamente al imperio de la ley. Aseguran que no se pretende fijar un juez único para evitar que sus actos sean revisados por vía de tutela, sino que sean revisados en doble instancia ante la alta corte especializada en la materia.



Respecto a la afirmación de que el Decreto 333 de 2021 ha creado a un juez exclusivo en sede de tutela para el Presidente de la República, resaltan que la Constitución, en su artículo 113, establece los pesos y contrapesos de las ramas del poder público, por lo que es desafortunado afirmar que, al ser el Consejo de Estado el encargado de juzgar las actuaciones y decisiones del Presidente de la República, se afecten la administración de justicia, su imparcialidad o independencia, pues ello denota un sesgo interpretativo de los demandantes en la actuación de esta Corporación que, por mandato constitucional, es el juez natural de las actuaciones, acciones y omisiones de la administración pública.

Recuerdan que los actos del Presidente serían revisados por el Consejo de Estado en dos instancias, pero, adicionalmente, por la Corte Constitucional en sede de revisión o mediante el mecanismo de insistencia.

Aseguran que tampoco se trasgrede el artículo 229 constitucional ya que la digitalización de la acción de tutela se encuentra en marcha, por lo que cualquier ciudadano con acceso a internet puede interponer una acción de tutela por vía electrónica en el link <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/TutelaEnLinea>; y para aquellos que no tienen acceso a internet existe la posibilidad de que la solicitud de amparo se presente ante cualquier juez del país, en cualquier lugar del territorio nacional, y se remita al Consejo de Estado.

Destacan que no se configura la falsa motivación, dado que el Decreto 333 sí expone, con suficiencia, los fundamentos que sustentaron su expedición, tal como consta en su parte considerativa; y, además, en los antecedentes administrativos allegados previamente al proceso.

Aducen que la regla de reparto consagrada en el aparte acusado del numeral 3º del artículo 2.2.3.1.2.1. del Decreto 1069 de 2015, modificado por el artículo 1 del Decreto 333 de 2021, es razonable, pues se trata de acciones de tutela contra procesos de intervención forzosa administrativa o liquidación de las EPS e IPS, incluyendo la medida cautelar de cesación provisional de las acciones que representen riesgo para la vida o integridad de los pacientes o el destino de los recursos del sistema de seguridad social, o de revocatoria del certificado de autorización del funcionamiento de dichos entes, a cargo de la Supersalud. La especialización de estos procedimientos y los actos derivados de ellos evidencian la necesidad de que los tribunales sean los encargados de fallar tales acciones constitucionales.

Sobre la solicitud de suspensión del numeral 8º del artículo 2.2.3.1.2.1. del Decreto 1069 de 2015, modificado por el artículo 1 del Decreto 333 de 2021, señalan que no se explica ni se exponen fundamentos de hecho y/o de derecho por los cuales deba decretarse la suspensión de la disposición en mención. Por el contrario, este numeral permite establecer pautas de reparto objetivas de la acción de tutela cuando las mismas son presentadas por funcionarios de la Rama Judicial; garantiza el acceso a



la administración de justicia y permite a su vez que quien toma la decisión no vaya a verse afectado por impedimentos, pues se disminuye la posibilidad de que los temas que conozca por esta vía no se encuentren relacionados con materias propias de su jurisdicción respecto de las cuales pueda existir una posición particular, lo que, además, fortalece la desconcentración de la administración de justicia, ayuda a preservar la jerarquía funcional, garantiza la unificación jurisprudencial y el interés general.

Aducen que los cargos planteados por la parte demandante para solicitar la suspensión provisional de las disposiciones cuya nulidad reclama no son de simple confrontación con las normas invocadas ni justifican la necesidad de suspenderlas, menos aún si se tiene que es una de varias reglas de reparto que contiene el acto demandado. Indican que los fundamentos de la solicitud no demuestran que efectivamente existe una notoria vulneración del ordenamiento jurídico, ni tampoco el peligro que representaría el hecho de no suspenderlos.

4.2. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado - ANDJE¹⁶

Manifiesta que la prosperidad de una medida cautelar está supeditada a la prosperidad de los elementos de *fumus boni iuris* (*aparencia de buen derecho*) y *periculum in mora* (*peligro por la mora*). Respecto del primer elemento asegura que consiste en la probabilidad de que la demanda resulte prospera a partir de los hechos expuestos y de las pruebas arrojadas al proceso, situación que en el caso bajo estudio no se da, ya que el actor no acredita que exista una contravención entre el acto censurado y el ordenamiento jurídico. Asegura que el decreto censurado fue expedido por el Presidente de la República en el marco de la potestad reglamentaria que le otorga el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución, dado que reglamentó el Decreto 2591, con fuerza de ley, al disponer pautas para una distribución racional del estudio de las acciones de tutela, sin modificar las reglas de competencia previstas en los artículos 86 de la Constitución y 37 de decreto reglamentado, como lo alega el actor. Resalta que las reglas de reparto se hacen imprescindibles para el correcto funcionamiento de la justicia, en la medida en que atienden a criterios racionales y prácticos para la división y reparto del trabajo en la administración de justicia.

Con relación al requisito de *periculum in mora* indica que corresponde a la carga de demostrar la urgencia de la medida solicitada con el fin de conjurar un perjuicio irremediable derivado de la mora en la decisión definitiva respecto de aquello que se reclama en el proceso, elemento que no se acredita, ya que no se explica cuál es el eventual perjuicio que se generaría de negar la medida cautelar, o que resulte más gravoso para el interés público negarla que concederla.

¹⁶ Ind. No. 60 del exp. 2022-00162-00.



Por último, alega que tampoco se demostraron los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad integradores del *fomus boni iuris* y del *periculum in mora*.

5. Consideraciones

5.1. Generalidades de las medidas cautelares

Conforme con lo establecido por el artículo 238 de la Constitución Política, la jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo definió un conjunto de requisitos para la procedencia de la medida de suspensión provisional –tanto en el medio de control de nulidad como de nulidad y restablecimiento del derecho–, indicando en el inciso primero del artículo 231 lo siguiente:

“[...] Artículo 231.- Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos. (...)”

En este sentido, la medida de suspensión provisional pretende evitar que actos contrarios al ordenamiento jurídico puedan continuar surtiendo efectos mientras se decide su constitucionalidad y legalidad y para su procedencia resulta necesario que, del análisis efectuado por el juez, se concluya que existe violación a las normas invocadas en la demanda o en el escrito contentivo de la solicitud.

Sobre este aspecto, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, en providencia de 17 de marzo de 2015, expediente número 2014-03799¹⁷, ha dicho:

“[...] Efectuando una interpretación integral y sistemática del inciso 1º del artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, entonces, se concluye que para el estudio de la procedencia de esta cautela se requiere una valoración del acto acusado, que comúnmente se ha llamado valoración inicial, y que implica una confrontación de legalidad de

¹⁷ Expediente rad. 11001 03 15 000 2014 03799 00, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.



aquél con las normas superiores invocadas, o con las pruebas allegadas junto a la solicitud. Este análisis inicial permite abordar el objeto del proceso, la discusión de ilegalidad en la que se enfoca la demanda, pero con base en una aprehensión sumaria, propia de una instancia en la que las partes aún no han ejercido a plenitud su derecho a la defensa. Y esa valoración inicial o preliminar, como bien lo contempla el inciso 2º del artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no constituye prejuzgamiento, y es evidente que así lo sea, dado que su resolución parte de un conocimiento sumario y de un estudio que, si bien permite efectuar interpretaciones normativas o valoraciones iniciales, no sujeta la decisión final [...]"

5.2. Análisis de la Sala

La parte actora alega que el Decreto 333 de 2021¹⁸ en su totalidad, y específicamente el inciso 1º y los numerales 3, 8 y 12 del artículo 2.2.3.1.2.1. del Decreto 1069 de 2015, modificado por el artículo 1º del Decreto 333 de 2021, desconocen los artículos 86, 150-1, 152, 189-11, 228 y 229 de la Constitución Política; 1 y 37 del Decreto 2591 de 1991, y 50 de la Ley 270 de 1996, así como que fueron expedidos con falsa motivación y desviación de poder.

5.2.1. Cargos contra la totalidad del Decreto 333 de 2021

5.2.1.1. La parte actora asegura que el acto acusado modificó las competencias para conocer de las acciones de tutela, lo que constituye una extralimitación de la facultad reglamentaria del Presidente de la República prevista en el numeral 11 del 189 constitucional, así como un desconocimiento de la competencia del Congreso de la República para la regulación, por medio de leyes estatutarias, de los derechos fundamentales y de los procedimientos y recursos para su protección prevista en los artículos 150-1 y 152 de la Constitución.

Por su parte, las entidades demandadas afirman que el acto acusado se expidió en ejercicio de la potestad reglamentaria prevista en el artículo 189-11 constitucional respecto de una norma con fuerza de ley, y que el Presidente de la República, así como el Ministerio de Justicia y del Derecho, tienen competencia para reglamentar la forma en que se realiza el reparto de tutelas, ya que dicha regulación corresponde al ejercicio de la potestad que le asigna la Constitución en el área de su especialidad, que es la administración de justicia.

Aducen que la norma acusada no prevé reglas de competencia como lo afirma la parte actora, sino reglas reparto dentro de criterios de racionalidad y de razonabilidad, por lo que no se está usurpando

¹⁸ "Por el cual se modifican los artículos 2.2.3.1.2.1, 2.2.3.1.2.4 y 2.2.3.1.2.5 del Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del sector Justicia y del Derecho, referente a las reglas de reparto de la acción de tutela".



competencias legislativas relacionadas con la acción de tutela, ya que para las reglas de reparto no existe reserva legal.

5.2.1.2. Sobre el particular, es preciso señalar que, de conformidad con el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, el Presidente de la República tiene la facultad de *"ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes"*.

En el presente caso, con la expedición del acto acusado, el Presidente de la República ejerció dicha facultad y reglamentó el Decreto 2591 de 1991, *"Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política"*, norma que tiene fuerza de ley por haber sido expedida por el Presidente de la República en uso de la facultad que de manera excepcional le confirió el artículo 5º, literal b) Transitorio de la Constitución Política para reglamentar el derecho de tutela.

Ahora bien, de una primera lectura del decreto demandado, se observa que la reglamentación efectuada por las entidades demandadas no está relacionada con normas de competencia, sino con reglas de reparto para conocer de las acciones de tutela, asunto respecto del cual esta Corporación ya tuvo la oportunidad de pronunciarse en sentencia de 18 de julio de 2002¹⁹, al estudiar la legalidad del Decreto 1382 de 2000, *"Por el cual se establecen reglas para el reparto de la acción de tutela"*, señalando que el Presidente de la República tiene la facultad de reglamentar el Decreto 2591 de 1991 en ejercicio del artículo 189 – 11 constitucional, pues dicha atribución se ejerce con el fin de conseguir la cumplida ejecución de la ley que reglamenta, en este caso, la distribución de las acciones de tutela para su conocimiento y decisión por parte de los jueces constitucionales.

Ahora, establecer si las reglas de reparto que realiza el Presidente de la República a través de decretos reglamentarios no se diferencian de las reglas de competencia, es asunto que debe ser dilucidado en el trámite de este medio de control, para decantar con ello el alcance que en esta materia corresponde al poder legislativo y al ejecutivo.

Así las cosas, para el Despacho, en esta etapa procesal no logra advertirse, *prima facie*, que se vulneren los artículos 150, 151 y 189-11 de la Constitución.

5.2.2. Cargos contra el inciso 1º del artículo 2.2.3.1.2.1. del Decreto 1069 de 2015 modificado por el artículo 1º del Decreto 333 de 2021

¹⁹ Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia de 18 de julio de 2002, Radicación número: 11001-03-24-000-2000-06414-01 (Acumulados 6414-6424-6447-6452-453-6522-6523-6693-6714-7057), Actor: Franky Urrego Ortiz y otros, Demandado: Gobierno Nacional, C.P. Camilo Arciniegas Andrade.



5.2.2.1. La demandante afirma que el inciso 1° del artículo 2.2.3.1.2.1. del Decreto 1069 de 2015, modificado por el artículo 1° del Decreto 333 de 2021, al suprimir la competencia a prevención de los tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o amenaza de los derechos fundamentales, desconoce el artículo 37 del Decreto ley 2591 de 1991, que establece el factor territorial para determinar la competencia a prevención en jueces y tribunales.

Por su parte, las entidades demandadas alegan que no es cierto que la citada norma pretenda limitar el factor de competencia para conocer a prevención las acciones de tutela solamente en cabeza de los jueces en sentido personal, ya que el término jueces que prevé la disposición acusada se utiliza en concordancia con el artículo 86 de la Carta Política, en cuanto que se refiere a la autoridad que en forma individual o colegiada soluciona los conflictos judiciales; es decir, tanto jueces en sentido personal, como jueces colegiados, entendiendo por tal a los tribunales y a las más altas Corporaciones Judiciales, incluido el Consejo de Estado.

5.2.2.2. Pues bien, para decir lo pertinente, es preciso citar la disposición acusada, la cual establece:

"ARTÍCULO 1°. *Modificación del artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015.* Modifíquese el artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, el cual quedará así:

"ARTÍCULO 2.2.3.1.2.1. *Reparto de la acción de tutela.* Para los efectos previstos en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, conocerán de la acción de tutela, a prevención, **los jueces** con jurisdicción donde ocurriere la violación o la amenaza que motivare la presentación de la solicitud o donde se produjeren sus efectos, conforme a las siguientes reglas: [...]"

Por su parte, el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 prevé:

"ARTICULO 37. PRIMERA INSTANCIA. Son competentes para conocer de la acción de tutela, a prevención, los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza que motivaren la presentación de la solicitud. [...]"

Al respecto, estima el Despacho que, *prima facie*, le asiste razón a las entidades demandadas, ya que, si bien, de una lectura literal de la norma censurada se observa que únicamente se hace mención de los "jueces", sin incluir a los tribunales, lo cierto es que dicha expresión debe entenderse en su sentido amplio, esto es, tanto el juez unipersonal como el juez colegiado; interpretación que recoge el concepto de jueces previsto en el artículo 86 constitucional²⁰, que consagra que toda persona

²⁰ **"ARTÍCULO 86.** Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos



podrá acudir a la acción de tutela para reclamar ante **los jueces**, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales.

Por lo anterior, no se accederá a la solicitud de suspensión respecto de la norma acusada.

5.2.3. Cargos contra el numeral 3° del artículo 2.2.3.1.2.1. del Decreto 1069 de 2015, modificado por el artículo 1° del Decreto 333 de 2021

5.2.3.1. En un acápite del escrito de demanda del expediente número 2022-00115-00 se solicitó la suspensión parcial de los efectos jurídicos del numeral 3° del artículo 2.2.3.1.2.1. del Decreto 1069 de 2015, modificado por el artículo 1° del Decreto 333 de 2021, por vulnerar el artículo 86 de la Constitución Política, expedirse sin competencia al desbordar la potestad reglamentaria que establece el artículo 189-11 de la Constitución y adolecer de falsa motivación. Así mismo, se afirmó que la norma demandada altera la competencia material de los jueces de tutela, lo que supone una importante desviación de poder que transforma el sistema de protección de derechos fundamentales que se estableció en el artículo 86 superior y evidencia una violación directa de la Constitución. Por último, aseguró que, de la contrastación formal y objetiva de la norma demandada con las normas vulneradas, artículos 1, 2, 86, 123, 189-11 y 209 de la Constitución Política, es evidente la infracción alegada, lo que puede afectar el sistema de protección de derechos fundamentales.

Por su parte, la parte demandada aduce que la regla de reparto consagrada en el aparte acusado del numeral 3° del artículo 2.2.3.1.2.1. es razonable, pues se trata de acciones de tutela contra procesos de intervención forzosa administrativa o liquidación de las EPS e IPS, incluyendo la medida cautelar de cesación provisional de las acciones que representen riesgo para la vida o integridad de los pacientes o el destino de los recursos del sistema de seguridad social, o de revocatoria del certificado de autorización del funcionamiento de dichos entes, a cargo de la Supersalud. La especialización de estos procedimientos y los actos derivados de ellos evidencian la necesidad de que los tribunales sean los encargados de fallar tales acciones constitucionales.

5.2.3.2. De acuerdo con lo anterior, advierte el Despacho que, frente a la solicitud de suspensión del numeral 3 del artículo 2.2.3.1.2.1. del Decreto 1069 de 2015, modificado por el artículo 1° del Decreto 333 de 2021, la parte actora se limitó a mencionar los artículos 1, 2, 86, 123, 189-11 y 209 de la Constitución como normas vulneradas, sin explicar concretamente la manera en que dichas disposiciones fueron desconocidas y, por tanto, sin desarrollar el concepto de violación que respalde la petición.

constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. [...]"



Vale la pena resaltar que presentar de manera clara y expresa los argumentos de violación de las disposiciones superiores, es una carga de quien realiza la solicitud, dado que la suspensión constituye una excepción al principio de legalidad de los actos administrativos y al carácter ejecutorio de los mismos.

Así las cosas, el estudio de la petición no procede respecto de dicha normativa, dado que, desarrollar el concepto de violación que respalde la medida solicitada y exponer las razones puntuales por las que se alega su procedencia, son requisitos señalados en los artículos 229 y 231 del CPACA para que sea procedente el decreto de la suspensión provisional. En este orden, al no estar sustentadas en la forma en que lo ordena la ley, se hace imposible efectuar la comparación normativa para decidir la pertinencia de la cautela que nos ocupa.

Por lo tanto, no es procedente el estudio de la suspensión de los efectos del numeral 3 del artículo 1° del Decreto 333 de 2021 por la supuesta vulneración de los artículos 1, 2, 86, 123, 189-11 y 209 de la Constitución, ya que, si bien se indicó las disposiciones que se consideran infringidas, lo cierto es que no se expresaron las razones que sustenten tal pretensión y que permitan al despacho realizar el correspondiente análisis²¹.

5.2.4. Cargos contra el numeral 8° del artículo 2.2.3.1.2.1. del Decreto 1069 de 2015 modificado por el artículo 1° del Decreto 333 de 2021

5.2.4.1. En un acápite del escrito de la demanda del expediente bajo radicado No. 2021-00296-00, la parte actora solicitó como medida provisional la suspensión del numeral 8 del artículo 2.2.3.1.2.1. del Decreto 1069 de 2015, modificado por el artículo 1° del Decreto 333 de 2021, con el fin de garantizar los principios de desconcentración de la Administración de Justicia y evitar el desbordamiento de la potestad reglamentaria del Presidente de la República.

La parte demandada señaló que, en la solicitud de la medida, no se explica ni se exponen los fundamentos de hecho y/o de derecho por los cuales debe decretarse la suspensión de la disposición en mención. En defensa de la norma acusada afirma que ésta permite establecer pautas de reparto objetivas de la acción de tutela cuando las mismas son presentadas por funcionarios de la Rama Judicial; garantiza el acceso a la administración de justicia y permite a su vez que quien toma la decisión no vaya a verse afectado por impedimentos, pues se disminuye la

²¹ Sobre el requisito de sustentar la solicitud de las medidas cautelares se puede consultar el Auto de 21 octubre de 2013 proferido por el Consejo de Estado, Sección Primera, Rad. No. 11001 0324 000 2012 00317 00, C.P. Guillermo Vargas Ayala; posición que se reiteró en providencia de 24 de octubre de 2022, expediente No. 11001 03 24 000 2021 00159 00, C.P. Oswaldo Giraldo López.



posibilidad de que los temas que conozca por esta vía no se encuentren relacionados con materias propias de su jurisdicción respecto de las cuales pueda existir una posición particular; lo que, además, fortalece la desconcentración de la administración de justicia, ayuda a preservar la jerarquía funcional, garantiza la unificación jurisprudencial y el interés general.

5.2.4.2. Estima el Despacho que, sobre la solicitud de suspensión del numeral 8 del artículo 2.2.3.1.2.1. del Decreto 1069 de 2015, modificado por el artículo 1° del Decreto 333 de 2021, se deben reiterar los argumentos expuestos en el acápite anterior, en la medida en que no es procedente el estudio de la suspensión de los efectos de la disposición acusada, en razón a que no se indicaron las disposiciones que se consideran trasgredidas, así como tampoco los argumentos que sustentan tal pretensión.

5.2.5. Cargos contra el numeral 12 del artículo 2.2.3.1.2.1. del Decreto 1069 de 2015 modificado por el artículo 1° del Decreto 333 de 2021

5.2.5.1. Vulneración de norma superior

5.2.5.1.1. Alega la parte actora que el numeral 12 del Decreto 333 de 2021 vulnera la competencia a prevención de los jueces y magistrados por el factor territorial para conocer de las acciones de tutela prevista en los artículos 86 constitucional y 37 del Decreto 2591, toda vez que, so pretexto de modificar las reglas de reparto, se crean nuevas reglas de competencia. Específicamente, competencia por factor subjetivo, en consideración a la calidad presidencial, y por factor objetivo, debido a las materias precisas que éste desarrolla en sus actuaciones.

Aduce que la disposición acusada trasgrede los artículos 228 constitucional y 50 de la Ley 270 de 1996, que establecen que el funcionamiento de la administración de justicia debe ser desconcentrado, ya que, si bien se alega como fundamento la desconcentración, lo cierto es que se concentra en el Consejo de Estado las decisiones de tutela en contra del Presidente de la República y se sustrae la competencia a la mayoría de los jueces de la República.

Estima que se vulnera el artículo 229 constitucional, ya que, al concentrar la competencia en el Consejo de Estado, se restringe el derecho de acceder a la justicia, excluyendo la competencia de los jueces constitucionales a nivel territorial. Agrega que, al tener el Consejo de Estado su sede en Bogotá, se genera una barrera para quienes están en el resto del país, ya que no todas las personas tienen acceso a la tecnología o no se les puede obligar a que accedan exclusivamente de manera virtual. Destaca que también se trasgrede el acceso a la administración de justicia en cuanto que se aleja al juez de tutela de los destinatarios de sus decisiones, y se impide que las condiciones



particulares de las comunidades, su realidad y problemática, pueden ser conocida por quienes, en su criterio, mejor conocen la realidad de las regiones, esto es, los jueces de tutela de sus territorios. Por último, considera que se dilata la protección de los derechos fundamentales por el gran número de procesos que tiene el Consejo de Estado y por el aumento de conflictos de competencia negativa que se van a presentar con ocasión del acto demandado, así como por no especificar quién conocerá en segunda instancia las acciones de tutela que se presenten contra las actuaciones del Presidente de la República.

Por su parte, las autoridades demandadas manifiestan que no es cierto que se desconozca el principio de desconcentración de justicia, ya que, precisamente, con el fin de evitar la congestión de los jueces de los municipios que sufren las actividades relacionadas con los cultivos ilícitos, se estableció una regla de reparto con base en un criterio de equidad y razonabilidad, entre todos los jueces que son competentes. Resaltan que dicho reparto contribuye a la seguridad jurídica y permite la unificación jurisprudencial sobre las actuaciones del Presidente y de la institucionalidad que recae en la Presidencia de la República. Señalan que tener un juez especializado en lo administrativo permite decisiones coherentes y uniformes en beneficio del interés general y a su vez en el fortalecimiento de la desconcentración de la administración de justicia.

Adicionalmente, indican que los actos del Presidente de la República son revisados por el Consejo de Estado en doble instancia y también por el máximo órgano de la jurisdicción constitucional, ya que este último los puede conocer en sede de revisión o mediante el mecanismo de insistencia.

Resalta que lo anterior no excluye la posibilidad de que las acciones de tutela contra las autoridades nacionales allí mencionadas se puedan presentar por los accionantes ante cualquier juez, en cualquier lugar del territorio colombiano.

5.2.5.1.2. Para decidir lo pertinente, es preciso citar las normas que se consideran vulneradas; específicamente, los artículos 86, 228 y 229 de la Constitución Política, 50 de la Ley 270 de 1996 y 37 del Decreto 2591 de 1991, los cuales establecen:

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

La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.



Expediente: 11001-03-24-000-2021-00162-00 (Acumulado)

Demandante: Félix Hoyos Lemus y otros

Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.

La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.” (Subrayas fuera del texto original)

ARTICULO 228. La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo. (Subrayas fuera del texto original)

ARTICULO 229. Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado. (Subrayas fuera del texto original)

Por su parte, el artículo 50 de la Ley 270 de 1996, Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, establece:

“ARTÍCULO 50. DESCONCENTRACIÓN Y DIVISIÓN DEL TERRITORIO PARA EFECTOS JUDICIALES. Con el objeto de desconcentrar el funcionamiento de la administración de justicia, y sin perjuicio de lo dispuesto en normas especiales, para efectos judiciales, el territorio de la nación se divide en distritos judiciales o distritos judiciales administrativos y éstos en circuitos. En la jurisdicción ordinaria, los circuitos estarán integrados por jurisdicciones municipales.

La división judicial podrá no coincidir con la división político administrativa y se hará procurando realizar los principios de fácil acceso, proporcionalidad de cargas de trabajo, proximidad y fácil comunicación entre los distintos despachos, cercanía del juez con los lugares en que hubieren ocurrido los hechos, oportunidad y celeridad del control ejercido mediante la segunda instancia y suficiencia de recursos para atender la demanda de justicia”.

Por otro lado, el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, prevé:

“ARTICULO 37. PRIMERA INSTANCIA. Son competentes para conocer de la acción de tutela, a prevención, los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza que motivaren la presentación de la solicitud.



El que interponga la acción de tutela deberá manifestar, bajo la gravedad del juramento, que no ha presentado otra respecto de los mismos hechos y derechos. Al recibir la solicitud, se le advertirá sobre las consecuencias penales del falso testimonio.

De las acciones dirigidas contra la prensa y los demás medios de comunicación serán competentes los jueces de circuito del lugar.”
(Subrayas fuera del texto original)

5.2.5.1.3. Pues bien, la jurisprudencia constitucional²² ha precisado que los artículos 86 de la Constitución Política y 37 del Decreto 2591 de 1991 prevén los factores de competencia para conocer la acción de tutela en los siguientes términos:

“[...], de conformidad con los artículos 86 y 8° transitorio (introducido por el Acto Legislativo 01 de 2017) de la Constitución, así como los artículos 32 y 37 del Decreto 2591 de 1991, existen tres factores de asignación de competencia en materia de tutela, a saber: **(i) el factor territorial, en virtud del cual son competentes “a prevención” los jueces con jurisdicción en el lugar donde (a) ocurre la vulneración o la amenaza que motiva la presentación de la solicitud, o (b) donde se produzcan sus efectos**²³; **(ii) el factor subjetivo**, que corresponde al caso de las acciones de tutela interpuestas en contra de (a) los medios de comunicación, cuyo conocimiento fue asignado a los jueces del circuito de conformidad con el factor territorial y (b) las autoridades de la Jurisdicción Especial para la Paz, cuya resolución corresponde al Tribunal para la Paz²⁴ y **(iii) el factor funcional**, que debe ser verificado por las autoridades judiciales al momento de asumir el conocimiento de una impugnación a una acción de tutela y que implica que únicamente pueden conocer de ella las autoridades judiciales que ostentan la condición de “superior jerárquico correspondiente”²⁵ en los términos establecidos en la jurisprudencia²⁶.”
(Subrayas fuera del texto original)

Específicamente respecto del artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, el máximo tribunal constitucional ha señalado que, en virtud del principio *pro homine*²⁷, al momento de definir la competencia por el factor territorial para conocer de las acciones de tutela, el demandante puede interponer la solicitud ante: **i)** el juez o tribunal con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación de los derechos invocados, **ii)** el juez o

²² Auto 178 de 2018

²³ **Cita original.** Cfr. Auto 493 de 2017.

²⁴ **Cita Original.** El artículo transitorio 8 de la Constitución Política de Colombia de 1991 (introducido a partir del Acto Legislativo 01 de 2017) dispone: “Las peticiones de acción de tutela deberán ser presentadas ante el Tribunal para la Paz, **único competente para conocer de ellas.**” (negrillas fuera del texto original)

²⁵ **Cita original.** Ver, entre otros, los Autos 486 y 496 de 2017.

²⁶ **Cita original.** De conformidad con lo dispuesto en, entre otros, el Auto 655 de 2017, debe entenderse que por la expresión “superior jerárquico correspondiente”: “aquel que de acuerdo con la jurisdicción y **especialidad** de la autoridad judicial ante la cual se surtió la primera instancia, **funcionalmente funge como superior jerárquico.**” (negrillas fuera del texto original)

²⁷ Sentencia C-438 de 2013. “El principio *pro persona*, impone que “sin excepción, entre dos o más posibles análisis de una situación, se prefiera [aquella] que resulte más garantista o que permita la aplicación de forma más amplia del derecho fundamental”.



Expediente: 11001-03-24-000-2021-00162-00 (Acumulado)

Demandante: Félix Hoyos Lemus y otros

tribunal con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la amenaza de los derechos fundamentales o, *iii*) el juez o tribunal con jurisdicción en el lugar donde se produjeran los efectos de la vulneración o amenaza de los derechos constitucionales fundamentales invocados²⁸.

Adicionalmente, este alto tribunal ha indicado que el criterio de competencia “a *prevención*” significa que cualquiera de los jueces que sea competente, de acuerdo con el artículo 86 constitucional y 37 del Decreto 2591, puede conocer y fallar la acción de tutela.

Así mismo, ha precisado que el criterio de competencia a *prevención* está determinado por la elección que realice el accionante entre los jueces que cuenten con la competencia territorial para conocer el asunto, por lo que, si hay desacuerdo en este factor, se preferirá la escogencia que haya realizado el actor²⁹. En efecto, sobre el particular señaló³⁰:

“[...] El criterio de competencia “a *prevención*”, a su vez, significa que existe un interés del ordenamiento jurídico por proteger la libertad del actor en relación con la posibilidad de elegir al juez competente de las acciones de tutela que desee promover. **Libertad que, si bien está sometida a las reglas fijadas en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 (factor territorial), resulta garantizada por el orden vigente al ofrecer la posibilidad de escoger la especialidad del juez de tutela competente.** En consecuencia, cuando exista una divergencia entre los criterios que definen el alcance del factor territorial, se le debe otorgar prevalencia a la escogencia hecha por el demandante [...]”³¹. (Subrayas y negrita fuera del texto original)

Ahora bien, la disposición acusada, numeral 12 del artículo 2.2.3.1.2.1. del Decreto 1069 de 2015, modificado por el artículo 1º del Decreto 333 de 2021, reza lo siguiente:

“12. Las acciones de tutela dirigidas contra las actuaciones del Presidente de la República, incluyendo las relacionadas con seguridad nacional, así como, las actuaciones administrativas, políticas, programas y/o estrategias del Gobierno nacional, autoridades, organismos, consejos o entidades públicas relacionadas con la erradicación de cultivos ilícitos, serán repartidas para su conocimiento en primera instancia, al Consejo de Estado. [...]”

La norma transcrita establece dos reglas de reparto; la primera

²⁸ Auto 185 de 2007, posición reitera por la Corte Constitucional, entre otros, en los siguientes pronunciamientos: Autos 221 de 2007, 143 de 2008, 146 de 2009, 244 de 2011 y 636 de 2017

²⁹ A218 de 2014, A636 de 2017, A492 de 2017.

³⁰ Auto 325 de 2018, M.P. Diana Fajardo Rivera.

³¹ **Cita original.** Véanse, por ejemplo, los autos 146 de 2009 (MP Cristina Pardo Schlesinger), 286 de 2015 (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez), 352 de 2016 (MP Alberto Rojas Ríos), 536 de 2016 (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez), 452 de 2017 (MP Iván Humberto Escrucería Mayolo), 636 de 2017 (MP Diana Fajardo Rivera), 719 de 2017 (MP Alejandro Linares Cantillo), 145 de 2018 (MP Alejandro Linares Cantillo), 158 de 2018 (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez), 179 de 2018 (MP Diana Fajardo Rivera), 224 de 2018 (MP Diana Fajardo Rivera).



corresponde a las acciones de tutela dirigidas contra las actuaciones del Presidente de la República, incluidas las de seguridad nacional; y la segunda, las relacionadas con la erradicación de cultivos ilícitos; en los dos casos serán repartidas para conocimiento en primera instancia al Consejo de Estado. esta última, cuando la actuación no le es atribuible al Gobierno Nacional (que se integra por el Presidente de la República, ministro o director de departamento administrativo), sino que corresponde a "(...) otras autoridades, organismos, consejos o entidades públicas relacionadas con la erradicación de cultivos ilícitos", el Despacho estima, de manera preliminar, que vulnera la regla de competencia prevista en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, en la medida en que limita la posibilidad que tiene la parte actora de escoger el juez que va a conocer y tramitar su solicitud de amparo, esto es, de presentar la tutela ante el juez con jurisdicción en el lugar donde ocurre la violación o amenaza de los derechos fundamentales, o ante el juez con jurisdicción en el lugar donde se producen los efectos de dichas conductas.

En efecto, al establecer que las acciones de tutela relacionadas con la erradicación de cultivos ilícitos serán repartidas para conocimiento en primera instancia al Consejo de Estado, en casos en que no interviene el Presidente de la República, directamente o conformando el gobierno nacional, se deja de lado la competencia a "prevención", que faculta al actor de tutela, teniendo en cuenta el factor territorial, de escoger la especialidad; ya que, sin justificación alguna, se reduce en una sola corporación judicial la asignación por reparto de las acciones de tutela relacionadas con dicho asunto.

Adicionalmente, de un examen inicial, observa el Despacho que la regla de reparto relacionada con la erradicación de cultivos ilícitos, cuando no se trata de actuaciones del Presidente de la República o del Gobierno Nacional, también desconoce el artículo 228 de la Constitución que prevé la desconcentración de la administración de justicia, en razón a que, independientemente del lugar donde ocurra la violación o amenaza de los derechos fundamentales o donde se produzcan sus efectos, remite a un solo juez la asignación de las acciones de tutela de que trata la disposición censurada.

Ahora bien, alega la parte demandada que la citada regla de reparto se implementó con el fin de descongestionar a los jueces territoriales donde se estaba concentrando el conocimiento de determinadas acciones de tutela relacionadas con cultivos ilícitos, así como para generar seguridad jurídica y unificar la jurisprudencia.

Sobre el particular, este Despacho debe señalar que, en principio, no observa cómo se logra la desconcentración que alega la demandada cuando precisamente se reúne en una sola corporación judicial el reparto de dichos asuntos.

De otra parte, estima el Despacho que eventualmente se trasgrede el artículo 229 de la Constitución, ya que, si bien es posible presentar la



solicitud de amparo ante cualquier juez de la República, como lo alega la parte demandada, lo cierto es que se restringe su reparto, conocimiento y trámite a una autoridad judicial, restringiendo así mismo la libertad del actor de elegir al juez de acuerdo con el factor territorial, lo que puede constituir una limitación al derecho fundamental al acceso a la administración de justicia.

En razón de lo anterior, el Despacho encuentra, *prima facie*, que la expresión "*así como, las actuaciones administrativas, políticas, programas y/o estrategias de(l) (...) autoridades, organismos, consejos o entidades públicas relacionadas con la erradicación de cultivos ilícitos*", distintas del Presidente de la República o del gobierno nacional, de que trata el numeral 12 del artículo 2.2.3.1.2.1. del Decreto 1069 de 2015, modificado por el artículo 1º del Decreto 333 de 2021, objeto de la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional, vulnera *prima facie* los artículos 228 y 229 de la Constitución Política, 50 de la ley 270 de 1996 y 37 del Decreto 2591 de 1991.

En este punto, es preciso señalar que no le asiste razón a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado – ANDJE cuando afirma que no puede prosperar la medida cautelar al no estar acreditados los elementos de *fumus boni iuris* (*aparencia de buen derecho*) y *periculum in mora* (*peligro por la mora*), ya que esta Sección ha señalado que, cuando se acredita *prima facie* que el acto acusado es contrario a las normas superiores invocadas, se entienden implícitos dichos requisitos. Al respecto, en la providencia de 13 de mayo de 2021³², la Sala indicó:

"[...] cuando se trata de medidas cautelares de suspensión provisional de los efectos jurídicos de un acto administrativo por vulnerar el ordenamiento jurídico superior, si se acredita *prima facie* esa vulneración, de manera implícita se satisfacen los requisitos del perjuicio por la mora, "*periculum in mora*", y apariencia de buen derecho, "*fumus boni iuris*", predicables respecto de todo tipo de medidas cautelares, pues en un Estado de Derecho estos elementos siempre concurren cuando se trata de la efectiva transgresión del ordenamiento jurídico por parte de las autoridades públicas. [...]"

Sin embargo, el mismo análisis no es posible realizarlo respecto de la regla de reparto contenida en la primera parte del numeral 12, esto es, las acciones de tutela contra las actuaciones del Presidente de la República, y menos aún de aquellas relacionadas con la seguridad nacional; como tampoco las actuaciones de esta autoridad relacionadas con la erradicación de cultivos ilícitos, directamente o en conjunto con ministros o directores de departamento administrativo que concurren en la formación del gobierno nacional, pues tales medidas tienen alcance nacional y las decisiones en tutela que deben adoptarse sobre el

³²Consejo de Estado, Sección Primera, Rad 54001-23-33-000-2018-00285-01, CP. Oswaldo Giraldo López. Posición reiterada en las providencias de 12 de noviembre de 2021, Rad. 11001-03-24-000-2020-00533-00, C.P. Nubia Margoth Peña Garzón y Auto de 14 de diciembre de 2022, Rad. 11001-0324-000-2020-00533-00, C.P. Hernando Sánchez Sánchez.



particular no tienen simple repercusión territorial o regional.

En efecto, este Despacho no advierte *prima facie* la vulneración de las normas invocadas respecto de la anterior regla de reparto, ya que debe tenerse en cuenta que los asuntos que corresponden al Presidente de la República en el ejercicio de sus funciones tienen efectos a nivel nacional e incluso internacional; lo que, en principio, justificaría que sus decisiones, cuando fueren objeto de una acción de tutela, sean del conocimiento del Consejo de Estado en sus instancias.

Así las cosas, en esta etapa procesal no es procedente suspender la regla de reparto correspondiente, ya que, se reitera, la especial condición del Presidente o del gobierno nacional y el estar involucrado el interés de todo el país por la naturaleza y el alcance de sus decisiones, explica, en un primer momento, que las solicitudes de amparo en contra de las actuaciones del Presidente de la República sean conocidas por este Alto Tribunal.

En el anterior contexto, el Despacho no encuentra, *prima facie*, que las expresiones "*Las acciones de tutela dirigidas contra las actuaciones del Presidente de la República, incluyendo las relacionadas con seguridad nacional*", "*así como, las actuaciones administrativas, políticas, programas y/o estrategias del Gobierno Nacional (...) relacionadas con la erradicación de cultivos ilícitos*", y "*serán repartidas para su conocimiento en primera instancia, al Consejo de Estado*", contenidas en el numeral 12 del artículo 2.2.3.1.2.1. del Decreto 1069 de 2015, modificado por el artículo 1º del Decreto 333 de 2021, objeto de la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional, vulneren los artículos 228 y 229 de la Constitución Política, 50 de la ley 270 de 1996 y 37 del Decreto 2591 de 1991.

Por último, el Despacho no se referirá a los cargos de falsa motivación y desviación de poder, ya que un pronunciamiento como el pretendido en este caso por la parte actora, esto es, que la motivación del acto es falsa o que no es legítimo el interés de la administración para expedir el acto censurado, debe ser definido en la sentencia donde se estudie el fondo del asunto, atendiendo los fundamentos de las pretensiones de las demandas y los argumentos de las entidades demandadas, así como el acervo probatorio y las alegaciones de las partes, pronunciamiento que no es propio de esta etapa procesal.

5.3. Otros pronunciamientos

Atendiendo lo dispuesto en los artículos 75 y 76 del Código General del Proceso, el poder termina con la radicación en la secretaría del escrito en virtud del cual se designe otro apoderado; y como el índice No. 58 del expediente electrónico³³ la Presidencia de la República constituyó nueva

³³ Expediente No. 2021-000162-00



Expediente: 11001-03-24-000-2021-00162-00 (Acumulado)

Demandante: Félix Hoyos Lemus y otros

apoderada, se reconoce personería a la abogada LAURA ALEJANDRA CONTRERAS SALAZAR, para que represente los intereses de dicha autoridad. Así mismo, téngase por terminado el poder que fue otorgado al abogado Andrés Tapias Torres, a quien se le reconoce personería por las actuaciones realizadas como apoderado de la Presidencia de la República.

Reconocer personería al abogado MIGUEL ÁNGEL GONZÁLEZ CHAVES, como apoderado de la demandada Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho para que represente los intereses de la entidad dentro del proceso de la referencia, de conformidad con la delegación y anexos que obran en el índice No. 59 del expediente electrónico³⁴.

Reconocer personería al abogado CÉSAR AUGUSTO MÉNDEZ BECERRA, para que represente los intereses de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado – ANDJE dentro del proceso de la referencia, de conformidad con la delegación y anexos que obran en el índice No. 34 del expediente electrónico³⁵.

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

RESUELVE

PRIMERO: Negar la medida cautelar de suspensión de la totalidad del Decreto 333 de 6 de abril de 2021, por las razones expuestas en la presente providencia.

SEGUNDO: Negar la suspensión provisional del inciso 1° y numerales 3 y 8 del artículo 2.2.3.1.2.1. del Decreto 1069 de 2015 modificado por el artículo 1° del Decreto 333 de 2021, por los motivos expuestos en la parte motiva de este proveído.

TERCERO: Decretar la suspensión provisional de la expresión "*así como, las actuaciones administrativas, políticas, programas y/o estrategias de(l) (...) autoridades, organismos, consejos o entidades públicas relacionadas con la erradicación de cultivos ilícitos*", del numeral 12 del artículo 2.2.3.1.2.1. del Decreto 1069 de 2015, modificado por el artículo 1° del Decreto 333 de 2021, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO: Negar la suspensión provisional de los efectos las expresiones "*Las acciones de tutela dirigidas contra las actuaciones del Presidente de la República, incluyendo las relacionadas con seguridad nacional*", "*así como, las actuaciones administrativas, políticas, programas y/o estrategias del Gobierno Nacional (...) relacionadas con la erradicación de cultivos ilícitos*", y "*serán repartidas para su conocimiento en primera*

³⁴ Expediente No. 2021-000162-00

³⁵ Expediente No. 2021-000162-00



Expediente: 11001-03-24-000-2021-00162-00 (Acumulado)

Demandante: Félix Hoyos Lemus y otros

instancia al Consejo de Estado”, del numeral 12 del artículo 2.2.3.1.2.1. del Decreto 1069 de 2015, modificado por el artículo 1º del Decreto 333 de 2021, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

QUINTO: Reconocer personería a la abogada LAURA ALEJANDRA CONTRERAS SALAZAR para que represente los intereses de la entidad demandada, Presidencia de la República, de conformidad con el poder y los anexos que obran en el índice No. 58 del expediente electrónico.

SEXTO: Téngase por terminado el poder que fue otorgado al abogado Andrés Tapias Torres, a quien se le reconoce personería por las actuaciones realizadas como apoderado de la Presidencia de la República.

SÉPTIMO: Reconocer personería al abogado MIGUEL ÁNGEL GONZÁLEZ CHAVES, como apoderado de la demandada Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho para que represente los intereses de la entidad, de conformidad con la delegación y anexos que obran en el índice No. 59 del expediente electrónico.

OCTAVO: Reconocer personería al abogado CÉSAR AUGUSTO MÉNDEZ BECERRA, para que represente los intereses de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado – ANDJE dentro del proceso de la referencia, de conformidad con la delegación y anexos que obran en el índice No. 34 del expediente electrónico.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.