

## **Sentencia SU150/21**

### **DERECHO A LA REPRESENTACION DE LAS VICTIMAS MEDIANTE LAS CIRCUNSCRIPCIONES TRANSITORIAS DE PAZ PARA LA CAMARA DE REPRESENTANTES**

**JUEZ DE TUTELA**-Facultad para delimitar el litigio constitucional

*El juez no debe limitarse estrictamente a lo solicitado por las partes, pudiendo fijar el alcance real del litigio, con miras a asegurar la efectiva protección de los derechos vulnerados o amenazados, con órdenes que sean consecuentes con el amparo pretendido.*

**CORTE CONSTITUCIONAL**-Facultad para definir qué asuntos abordará o qué problemas jurídicos resolverá, una vez seleccionado un caso

*La Corte tiene plena competencia para definir qué asuntos abordará o qué problemas jurídicos resolverá, ya que por esta vía no solo estaría garantizando la efectividad de los derechos comprometidos, sino también cumpliendo con su papel de decantar criterios que permitan darles significado y valor a los mandatos de la Constitución.*

**JUEZ DE TUTELA**-Facultad de fallar extra y ultra petita

**PRINCIPIO DE CONGRUENCIA**-Jurisprudencia constitucional

*La jurisprudencia de esta corporación ha definido el principio de congruencia “como uno de los elementos constitutivos del derecho fundamental al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, en la medida que impide determinadas decisiones, porque su justificación no surge del proceso[,] [al] no responder [a] lo que en él se pidió, debatió, o probó”. Además, se ha establecido que cuando existe falta de congruencia en una providencia judicial, es posible alegar la configuración de un defecto procedimental que torne procedente la acción de tutela.*

**PRINCIPIO DE CONGRUENCIA EN ACCION DE TUTELA**-  
Importancia

*Una decisión que se adopte por el juez de tutela con carácter extra y ultra petita, tan solo es válida y resulta ajustada a derecho, cuando ella se sustenta en los hechos efectivamente narrados, en las pruebas aportadas, recaudadas y valoradas, y en las demás las circunstancias relevantes que se hayan invocado en la solicitud de tutela.*

**IGUALDAD**-Triple papel en el ordenamiento constitucional/**IGUALDAD COMO VALOR, PRINCIPIO Y DERECHO FUNDAMENTAL**-  
Fundamento

*La Corte ha señalado que la igualdad tiene un triple rol en el ordenamiento constitucional: el de valor, el de principio y el de derecho. En tanto valor, la igualdad es una norma que fija fines o propósitos, cuya realización es exigible a todas las autoridades públicas en el desarrollo de su labor de concreción de los textos constitucionales. En su rol de principio, se ha considerado que dicha*

*garantía opera como un mandato de optimización que dispone un deber ser específico, que admite su incorporación en reglas concretas derivadas del ejercicio de la función legislativa o que habilita su uso como herramienta en la resolución de controversias sometidas a la decisión de los jueces. Finalmente, como derecho se manifiesta en una facultad subjetiva que impone deberes de abstención –como la prohibición de discriminación o de tratos desiguales no justificados–, al mismo tiempo que exige obligaciones puntuales de acción, como ocurre con la consagración de tratos favorables para grupos puestos en situación de debilidad manifiesta.*

**PRINCIPIO DE IGUALDAD-Mandatos que comprende**

*(a) el de dar el mismo trato a situaciones de hecho idénticas; (b) el de dar un trato diferente a situaciones de hecho que no tienen ningún elemento en común; (c) el de dar un trato paritario o semejante a situaciones de hecho que presenten similitudes y diferencias, cuando las primeras sean más relevantes que las segundas; y (d) el de dar un trato diferente a situaciones de hecho que presenten similitudes y diferencias, cuando las segundas sean más relevantes que las primeras.*

**IGUALDAD-Carece de contenido material específico/IGUALDAD-No protege ningún ámbito concreto de la esfera de la actividad humana, sino que puede ser alegado ante cualquier trato diferenciado injustificado**

**VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Ciudadanía precaria o incompleta**

*La violencia extendida y generalizada que han padecido las víctimas produce un fenómeno conocido como de ciudadanía precaria o incompleta, por virtud de la cual, con ocasión de delitos como el desplazamiento forzado y las amenazas, no les ha sido posible ejercer realmente sus derechos políticos y elegir libremente a sus representantes, dando lugar a un escenario de representación fallida, respecto del cual se impone la necesidad de adoptar medidas efectivas por el Estado que garanticen a su favor una participación equitativa, real y objetiva dentro de la democracia, que en clave con el mandato de igualdad material y dentro de un contexto de justicia transicional, regido por la especialidad y la temporalidad, como lo es el adoptado en el citado Acto Legislativo 02 de 2017, les brinde la oportunidad de darle legitimidad y soporte democrático a las decisiones que, con valor normativo, se adopten en el marco de implementación del Acuerdo Final para la superación del conflicto armado.*

**VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Derecho a la igualdad material**

**VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Garantía efectiva de participación política de las víctimas**

**DERECHO A LA REPARACION INTEGRAL DE LAS VICTIMAS-Alcance**

**DERECHO AL DEBIDO PROCESO-Procedimiento legislativo**

## **LEGITIMACION EN LA CAUSA POR ACTIVA Y AGENCIA OFICIOSA EN LA ACCION DE TUTELA-Requisitos**

### **LEGITIMACION EN LA CAUSA POR ACTIVA DE SENADOR Y EN REPRESENTACION DE VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO**

*Se satisface el requisito de legitimación en la causa por activa, respecto del senador (accionante), tanto en la protección de su propio derecho al debido proceso en el trámite legislativo, como frente a los derechos a la igualdad, a la participación política y a la reparación integral de las víctimas, en relación con los cuales el citado congresista actúa como agente oficioso de varias organizaciones de derechos humanos que representan a las víctimas, y que expresamente ratificaron su actuar durante el trámite de tutela, incluyendo las coadyuvancias de quienes igualmente invocaron y acreditaron la condición de víctimas.*

**EFFECTOS INTER PARES-Concepto/EFFECTOS INTER PARES-Requisitos/CORTE CONSTITUCIONAL-Competencia para darle efectos Inter Pares a sus providencias**

### **PRINCIPIO DE INMEDIATEZ FRENTE A DERECHOS A LA IGUALDAD, A LA PARTICIPACION POLITICA Y A LA REPARACION INTEGRAL DE VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO**

**PRINCIPIO DE INMEDIATEZ COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA-Reglas para determinar que una sentencia de la Corte Constitucional constituye un hecho nuevo y superar el requisito de la inmediatez**

*Las sentencias que se adoptan por este tribunal que reúnan las dos siguientes características pueden ser consideradas como un hecho nuevo, a saber: (1) primero, que sean “pronunciamientos con efectos erga omnes o inter pares, toda vez que tienen una vocación de universalidad, es decir[,] que no simplemente solucionan un caso concreto o están atados a él”; y, segundo, (2) que se trate de un pronunciamiento novedoso que hubiere puntualizado, aclarado o rectificado la jurisprudencia y que, en últimas, permita entender que existe una circunstancia jurídica adicional capaz de alterar, concretar o condicionar los hechos del caso.*

### **PRINCIPIO DE INMEDIATEZ FRENTE AL DERECHO AL DEBIDO PROCESO EN EL TRAMITE LEGISLATIVO**

#### **DECISIONES LEGISLATIVAS O CONGRESIONALES-Características**

*La doctrina categoriza a las decisiones legislativas como actos ad intra, por cuanto se trata de determinaciones que se adoptan en la vida interna de las Cámaras, que permiten el desarrollo del procedimiento legislativo y que, pese a su carácter no normativo, crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas regladas por el derecho congresual o parlamentario (...), por lo que más allá de su control interno, el único órgano autorizado para intervenir en sus actuaciones es el juez constitucional, ya sea (i) por la vía del control abstracto (esto es, con el examen de constitucionalidad de una reforma a la Carta o de una ley, por la ocurrencia de*

vicios de procedimiento), o (ii) por la vía del control concreto, cuando, como lo ha advertido la Corte, “(...) se desconozcan los derechos fundamentales que conforman el procedimiento legislativo y que tengan efectos relevantes sobre la función representativa, de acuerdo [con] las normas orgánicas aplicables [al Congreso]”.

### **ACCION DE TUTELA FRENTE A ACTOS GENERALES, IMPERSONALES Y ABSTRACTOS**

*Los actos congresionales que se adoptan con ocasión del impulso del proceso legislativo son actos de carácter general, impersonal y abstracto, y respecto de ellos se admite la regla del numeral 5 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991. Pero, en línea con lo señalado por la propia Corte en la sentencia C-132 de 2018, se ha aceptado que, dado que no existe un medio de defensa judicial distinto para controvertir tales actos, mientras ellos no den lugar a la expedición de una ley o de un acto de reforma constitucional (toda vez que allí cabría la acción pública de inconstitucionalidad), es la acción de tutela el único mecanismo judicial con el que se cuenta, tanto por los congresistas como por otros sujetos con interés, para cuestionar las hipótesis en que se considera que se vulneran derechos fundamentales, como previamente se explicó en esta providencia.*

**ACCION DE TUTELA CONTRA DECISIONES LEGISLATIVAS O CONGRESIONALES**-Procedencia ante la inexistencia de un medio de defensa judicial para controvertirlas

**CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR DAÑO CONSUMADO**-Reiteración de jurisprudencia

*La Corte ha señalado en su jurisprudencia reiterada que el daño consumado tiene ocurrencia cuando la amenaza o transgresión de un derecho fundamental genera un perjuicio irreversible, el cual se pretendía evitar con el mecanismo preferente de la acción de tutela, de manera que resulta inocuo para el juez impartir una orden en cualquier sentido.*

**DERECHO A LA PARTICIPACION POLITICA DE LAS VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO**-No se considera daño consumado por cuanto la omisión cuestionada es reversible y es procedente la participación política de las víctimas

*No existe, en el asunto bajo examen, la ocurrencia de un daño consumado, porque –como se ha insistido– al estar de por medio una omisión respecto de la realización de un acto, el perjuicio que hasta el momento se ha venido padeciendo por los accionantes, todavía no adquiere la condición de irreversible, ni imposibilita al juez para proferir órdenes encaminadas a la protección de los derechos invocados, ni menos aún su intervención resultaría inocua o caería en el vacío.*

**COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL EN TUTELA**-Reiteración de jurisprudencia

*Para que se configure la cosa juzgada constitucional en materia de tutela, se exige acreditar los siguientes requisitos (i) identidad de partes, para lo cual “al proceso deben concurrir [los mismos sujetos] e intervinientes que resultaron vinculad[os] y*

*obligad[os] por la decisión que constituye cosa juzgada”; (ii) identidad de objeto, esto es, que “sobre lo pretendido existe un derecho reconocido, declarado o modificado sobre una o varias cosas o sobre una relación jurídica. Igualmente se predica identidad sobre aquellos elementos consecuenciales de un derecho que no fueron declarados expresamente”; (iii) identidad de causa, es decir, que tengan los mismos fundamentos o hechos como sustento. Así, “si existen elementos distintos que caracterizan la nueva acción (...) ya no podría hablarse de cosa juzgada constitucional, en tanto que el nuevo litigio tendría otra identidad sustancial que aún espera ser resuelta y ser dotada de su propia intangibilidad”.*

**COSA JUZGADA EN MATERIA DE TUTELA**-De manera excepcional, la emisión de una sentencia judicial puede constituirse como hecho nuevo para justificar la interposición de una segunda acción

**CORTE CONSTITUCIONAL**-Fallo o exclusión de revisión de proceso de tutela hacen tránsito a cosa juzgada constitucional

**COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL EN TUTELA**-Inexistencia en este caso

**ACCION DE TUTELA FRENTE A DECISIONES DE MESAS DIRECTIVAS DE LAS CAMARAS**-Procedencia

**DEBIDO PROCESO EN LA FUNCION REPRESENTATIVA CONGRESIONAL/IUS IN OFFICIUM**-Núcleo esencial

*Ius in officium(...) puede ser definido como el conjunto de garantías y derechos que en el marco de la actuación congresual se establecen para asegurar el libre desempeño del cargo electivo, con un contenido eminentemente político y que permite el desarrollo del sistema democrático, al ser un reflejo directo del mandato de representación, sobre el cual se edifica una de las expresiones de la soberanía popular, junto con el uso de los mecanismos de participación ciudadana.*

**TEORIA DE LOS INTERNA CORPIS ACTA/PRINCIPIO DE SOBERANIA PARLAMENTARIA**-Inexistencia en nuestro ordenamiento/**CONGRESO DE LA REPUBLICA**-Sujeción a la Constitución

**ACCION DE TUTELA CONTRA ACTUACIONES DE LAS MESAS DIRECTIVAS DEL CONGRESO**-Jurisprudencia constitucional/**UIS IN OFFICIUM**-Alcance

*Las actuaciones del Congreso no gozan de inmunidad absoluta, por el contrario, lo que se ha impuesto, con sujeción al principio de supremacía constitucional (CP art. 4), es la doctrina de que cualquier decisión congresional que desconozca los derechos fundamentales, que se expida en general en el ámbito de ejercicio del procedimiento legislativo y que repercuta la función representativa de los congresistas (esto es, su ius in officium), puede llegar a ser objeto de control por parte del juez de tutela, conforme a la regla de subsidiariedad (esto es, siempre que respecto de la disputa impetrada no se advierta otro medio de defensa judicial idóneo y eficaz, como ocurre en el asunto sub-judice), cuando el acto esté amparado por una configuración orgánica, incluida aquella que tiene su origen en el régimen de oposición.*

### **PRINCIPIO DEMOCRATICO-Ejes definatorios**

*(i) la preservación de la voluntad de las mayorías (principio mayoritario); (ii) la salvaguarda de los derechos de las minorías; (iii) la protección del principio de publicidad; y (iv) el amparo del pluralismo, la participación y la diversidad.*

### **PRINCIPIO DEMOCRATICO EN EL PROCEDIMIENTO DE FORMACION NORMATIVA-Jurisprudencia constitucional**

*(i) se garantiza la preservación del principio mayoritario, a través de las normas relacionadas con la determinación del quórum y de las mayorías; (ii) se logra la salvaguarda de los derechos de las minorías, con la obligatoriedad del debate y también de los dispositivos constitucionales y legales que imponen la obtención de una mayoría para la aprobación de un proyecto, pues de lo contrario éste se entenderá como negado; (iii) se asegura la protección del principio de publicidad, con el deber de publicación de la iniciativa (CP art. 157.1), la divulgación de los informes de ponencia y de las proposiciones, y con la observancia del requisito del anuncio previo de votación (CP. art 160); (iv) y se torna efectivo el amparo del pluralismo, la participación y la diversidad, con la regulación sobre el ejercicio de la iniciativa ciudadana (CP art. 155) y con el respeto a los derechos y garantías de la oposición (Ley 1909 de 2018).*

### **PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO-Principios por los que se rige**

*Se caracteriza por ser reglado, de ahí que, su impulso, lejos de constituir un acto arbitrario o discrecional a cargo del Congreso, se halla sometido a la sumatoria de un conjunto de etapas consecutivas y de arreglo normativo, previstas en la Constitución y en el reglamento. Precisamente, en líneas generales, se advierten (a) reglas sobre la iniciativa (esto es, la competencia) para la radicación de proyectos de ley o de reforma constitucional; (b) se prevén fases destinadas al debate y a la aprobación; (c) se regula la superación de divergencias entre las cámaras como consecuencia de estas últimas actuaciones; (d) y se busca finiquitar el conjunto de actuaciones congresionales con la sanción y/o promulgación del acto normativo aprobado.*

### **DEBIDO PROCESO EN EL TRAMITE LEGISLATIVO-Acción pública de inconstitucionalidad**

### **DEBIDO PROCESO EN EL TRAMITE LEGISLATIVO-Control parlamentario “interna corporis acta”**

### **ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO EN TRAMITE LEGISLATIVO-Reglas jurisprudenciales**

*(i) En primer lugar, se exige verificar la configuración del iter legislativo, de suerte que solo podría llegar a ser susceptible de amparo las violaciones que supongan un desconocimiento de las reglas de orden y normas procedimentales incorporadas expresamente en la Constitución y en la ley orgánica del Congreso, excluyendo las meras prácticas congresuales o las alegaciones ajenas a supuestos de trámite que se encuentren efectivamente reglados; (ii) En segundo lugar, la vulneración de tales reglas de orden, a partir de su ocurrencia, debe impactar en*

*el ejercicio de la función representativa congresional, esto es, que conduzca a una ruptura, quebrantamiento o transgresión del mandato de representación (CP arts. 3 y 40), por ejemplo, (a) porque arbitrariamente se impide dar curso o continuar con el trámite de un proyecto de ley o de reforma constitucional; (b) porque se niega contra derecho su aprobación; o (c) porque se anulan los atributos de participación y deliberación que se otorgan a las minorías o a la oposición, en contravía del carácter pluralista y participativo de la Carta. En efecto, por fuera de los escenarios descritos, y sin que se limiten a ellos, pueden existir otras infracciones al reglamento que, por no tener trascendencia o por carecer de valor sustancial, se quedan en el campo de las meras irregularidades, frente a las cuales el reglamento del Congreso prevé otras vías de corrección, como lo sería, a título de ilustración, (1) el uso de los poderes de dirección de las Mesas Directivas y de sus presidentes, o (2) la activación del Código de Ética y del Estatuto del Congresista; y (iii) En tercer lugar, además de las reglas anteriores, y como expresión de los interna corporis acta, se exige que la vulneración haya sido cuestionada por los congresistas durante el curso del iter legislativo. Con este requisito, (a) se preserva la autonomía del Congreso para proceder de forma directa a la corrección formal de sus actos, como lo dispone el artículo 2º de la Ley 5ª de 1992, y (b) se le otorga a la intervención del juez constitucional un carácter netamente excepcional, ajustado al modelo flexible de separación de poderes, construido sobre la idea de los frenos y contrapesos (check and balances). En todo caso, como se justificó con anterioridad, de manera extraordinaria cabe la prosperidad del amparo, sin tener que agotar esta instancia previa de discusión legislativa, (1) en aquellos casos en que no se haya brindado la oportunidad de activar algún mecanismo interno de controversia u oposición, o (2) cuando los mismos no brinden los supuestos de objetividad e independencia que reclama el uso de tales instrumentos, por ejemplo, cuando quien revisa una decisión legislativa (a) se ve afectado o beneficiado con la determinación que se adopte, o (b) cuando haya tenido algún tipo de participación dentro del acto que se cuestiona.*

### **PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ESPECIAL PARA LA PAZ-** Características especiales

*(i) la iniciativa residía de forma privativa en el Gobierno Nacional; (ii) su trámite tenía prioridad en el orden del día sobre cualquier otro asunto; (iii) recibían un título especial, en el que se especificaba que fueron tramitados por el procedimiento legislativo especial para la paz; (iv) su aprobación requería una sola vuelta de cuatro debates y ocho días de tránsito entre las Cámaras; (v) las decisiones exigían mayoría absoluta; (vi) se autorizaba su trámite en sesiones extraordinarias; y (vii) se sometían a un control automático y único de constitucionalidad, posterior a su entrada en vigencia.*

### **PROCEDIMIENTO “TRANSITO RAPIDO” O “FAST TRACK” EN ACTO LEGISLATIVO-Importancia**

### **QUORUM DECISORIO Y MAYORIAS REQUERIDAS-Requisitos constitucionales**

### **QUORUM Y MAYORIAS REQUERIDAS EN PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO-Diferencias**

*Es posible concluir que la Constitución no asimila ambos conceptos y que la ley orgánica mantiene dicha distinción, cuando admite diferentes clases o categorías de quórum y mayorías que reflejan las múltiples exigencias que impone la Carta, para efectos de deliberar y tomar decisiones. La principal diferencia entre las dos figuras radica en que, mientras el concepto de quórum tiene un sentido netamente operativo, pues sin su satisfacción no es posible empezar a abordar la discusión y la aprobación de una iniciativa, la mayoría, por el contrario, se enfoca en el aspecto sustantivo de identificar la expresión de la voluntad legislativa manifestada en el acto de votación.*

### **QUORUM DELIBERATORIO Y QUORUM DECISORIO-Diferencias**

*Mientras el quórum deliberatorio es siempre el mismo y se sujeta a una única regla, el quórum decisorio opera bajo un esquema general y con dos mandatos especiales, cuya verificación particular se impone en cada caso por las mesas directivas, antes de poder avanzar a la etapa de votación de un proyecto.*

### **QUORUM Y MAYORIAS EN PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO- Preservación del principio mayoritario y protección de minorías**

*La exigencia de un número mínimo de congresistas para deliberar y tomar una decisión, y la necesidad de que esta última se construya a partir de un porcentaje determinado de votos, conduce a que, por una parte, el resultado de la labor legislativa refleje una voluntad consolidada (principio mayoritario); y por la otra, a que –en ciertas ocasiones– para poder llegar a ese resultado, se deba contar indispensablemente con el apoyo de las fuerzas que tienen un menor respaldo en el Congreso, sin las cuales difícilmente se obtendría la aprobación de una iniciativa, como ocurre, por ejemplo, cuando se exige una mayoría absoluta o especial (lo que se traduce en la salvaguarda de las minorías, del pluralismo y de la diversidad).*

### **SILLA VACIA-Alcance y contenido**

*Dirigida a prohibir, en el caso del Congreso de la República, el ingreso de otro congresista del mismo partido o movimiento político, a través de la figura del reemplazo por faltas absolutas o temporales, cuando contra el congresista que deba ser reemplazado exista condena penal o sea proferida orden de captura, con ocasión de un proceso originado por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad. Igual efecto se produciría en casos de renuncia de un miembro de una corporación pública, al que se le haya iniciado vinculación formal por delitos cometidos en Colombia o en el exterior, relacionados con la pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos contra los mecanismos de participación o de lesa humanidad.*

### **QUORUM EN PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO-Aplicación de la figura de la “silla vacía”**

*Se conserva la fórmula de reducir del cálculo del quórum aquellas curules que no puedan ser reemplazadas, extendiendo su aplicación a los casos de impedimentos o recusaciones aceptadas.*

**MAYORIA ABSOLUTA EN PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO- Alcance de la figura de la “silla vacía”**

**MAYORIA ABSOLUTA EN PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO-Línea jurisprudencial**

**MAYORIA ABSOLUTA EN PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO-Conformación**

*“La definición de mayoría absoluta que prevé la Ley 5ª de 1992 está a la base de las conclusiones precedentes. El artículo 117 de la Ley 5ª no define la decisión por mayoría absoluta como aquella que toma “la mitad más uno” de los miembros de la Corporación o célula, sino como la de “la mayoría de los votos de los integrantes”. Según esto, no importa si los ‘integrantes’ constituyen un número par o impar, pues la mayoría absoluta se conforma por la concurrencia de la mayoría de votos de integrantes exactamente, sin aproximaciones por exceso o por defecto. Cuando el número de integrantes es de 19, la mayoría de ellos es cualquier número igual o superior a 10. Cuando 10 de los integrantes de la Comisión votan en un sentido, y los miembros restantes en otro, es evidente que estos últimos –que serían 9 a lo sumo– están en minoría. Después de que 10 miembros de una Comisión con 19 integrantes votan en un sentido, en esa comisión no existe ninguna otra agrupación humana que pueda obtener igual o mayor votación, y es a esto a lo que llamamos mayoría absoluta.”*

**VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO-Concepto/VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO-Características/VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO-Efectos jurídicos**

**COMISION ACCIDENTAL DE CONCILIACION EN TRAMITE LEGISLATIVO-Objeto/COMISION ACCIDENTAL DE CONCILIACION EN TRAMITE LEGISLATIVO-Conformación**

*El artículo 161 de la Constitución Política establece que, cuando surgieren discrepancias entre las cámaras respecto del texto aprobado de un proyecto de ley o de reforma constitucional, como mecanismo de solución se exige la designación de una comisión de conciliación compuesta “por un mismo número de senadores y representantes, quienes[,] reunidos conjuntamente, procurarán conciliar los textos, y en caso de no ser posible, definirán por mayoría”.*

**COMISION ACCIDENTAL DE CONCILIACION-Alcance y límites**

*La Corte ha sostenido que dichas comisiones deben unificar los textos divergentes, esto es, todos los artículos que hayan sido aprobados de manera distinta, en cuya labor no solo están autorizadas para modificar su contenido, sino incluso para crear textos nuevos, si de esa forma logran superar las diferencias, siempre que dicha actuación se realice dentro del ámbito de la misma materia o contenido temático de la iniciativa que se está discutiendo.*

**COMISION DE CONCILIACION-Finalidad**

*El rol o papel que cumple la comisión de conciliación no es el de adoptar decisiones definitivas, ya que tal competencia está reservada de forma exclusiva para las plenarias. Su encargo se limita a presentar un texto de acuerdo bicameral, el cual, lejos*

*de ser intangible, puede modificarse, respondiendo al carácter dinámico del proceso legislativo y a la necesidad de construir consensos alrededor de la manifestación de la voluntad democrática.*

## **INFORME DE CONCILIACION EN TRAMITE LEGISLATIVO- Contenido**

*Un informe es tan solo el estudio que recoge la formulación de una proposición que será sometida a debate y aprobación, por lo que el límite de las actuaciones de las comisiones de conciliación se circunscribe a los citados actos, de suerte que una vez las plenarias asumen el conocimiento del asunto y toman una determinación definitiva sobre el proyecto, precluye la oportunidad para insistir en la conciliación de los textos.*

## **CIRCUNSCRIPCIONES TRANSITORIAS ESPECIALES DE PAZ PARA LA CAMARA DE REPRESENTANTES-Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una paz estable y duradera**

## **CIRCUNSCRIPCIONES TRANSITORIAS ESPECIALES DE PAZ- Características**

## **CIRCUNSCRIPCIONES TRANSITORIAS ESPECIALES DE PAZ- Alcance y contenido**

*Las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes-CTEPCR- son una medida transicional, de representación, reparación integral y garantía de no repetición a favor de las víctimas, la cual debe operar conforme a un esquema especial de regulación.*

## **DERECHO A LA PARTICIPACION POLITICA-Consagración constitucional/PARTICIPACION POLITICA-Instrumentos internacionales**

## **DERECHO A ELEGIR Y SER ELEGIDO-No es absoluto**

## **JUSTICIA TRANSICIONAL-Contexto histórico/JUSTICIA TRANSICIONAL-Contenido y alcance**

## **PARTICIPACION POLITICA DE LAS VICTIMAS EN EL MARCO DE JUSTICIA TRANSICIONAL-Elemento esencial para el fortalecimiento de la democracia**

## **DERECHO A LA PARTICIPACION POLITICA DE LAS VICTIMAS EN EL MARCO DE JUSTICIA TRANSICIONAL-Protección**

*La realización del derecho a la participación política de las víctimas se convierte en el vehículo por medio del cual se incide en la materialización efectiva de sus derechos y se supera su condición de ciudadanía precaria o incompleta. Se trata de un derecho autónomo y, por ende, susceptible de ser exigido, en actuaciones que demandan la toma decisiones respecto del desarrollo y alcance de sus derechos.*

## **DERECHOS DE LAS VICTIMAS-Características**

*La Corte ha caracterizado los derechos de las víctimas como “(...) un subconjunto dentro de los derechos fundamentales que (i) comportan obligaciones para el Estado y los particulares; (ii) [que] tienen un contenido complejo, cuyo conocimiento es esencial, con miras al diseño de las garantías necesarias para su eficacia; (iii) [que] pueden entrar en colisión con otros principios, y en tal caso, su aplicación pasa por ejercicios de ponderación; y (iv) [que] presentan relaciones de interdependencia entre sí (...) y son indivisibles, pues su materialización es una exigencia de la dignidad humana”.*

## **REPARACION INTEGRAL-Jurisprudencia Constitucional**

### **CIRCUNSCRIPCIONES TRANSITORIAS ESPECIALES DE PAZ PARA LA CAMARA DE REPRESENTANTES-Medida de satisfacción y garantía de no repetición**

*Las CTEPCR son efectivamente una medida de satisfacción, que restituye a las víctimas en el daño político al que han sido sometidas, que les permite superar la falta de representación que el conflicto armado les ha traído y que las hace partícipes de un mandato diferenciado y realmente representativo de sus intereses, en términos de inclusión dentro de la comunidad política. Por lo demás, igualmente responden a la connotación de ser identificadas como una garantía de no repetición, las cuales no solo incluyen las acciones orientadas a impedir que se vuelvan a realizar los actos o conductas que afectaron sus derechos, sino que también abarcan la adopción de medidas jurídicas, políticas o administrativas que permitan proteger sus intereses y asegurar su efectiva realización.*

### **CIRCUNSCRIPCIONES TRANSITORIAS ESPECIALES DE PAZ PARA LA CAMARA DE REPRESENTANTES-Parámetros de conformación y participación política**

*(i) las circunscripciones deben responder a las zonas con mayor incidencia del conflicto armado; (ii) para acceder a las mismas se debe tener la condición de víctima, y estar avalado por sus organizaciones, o por pueblos étnicos cuyos territorios coincidan con las áreas identificadas; (iii) se prohíbe a los partidos y movimientos políticos tradicionales (incluido el integrado por los miembros de las FARC-EP) inscribir candidatos a estas circunscripciones; y (iii) en el propio Acuerdo Final se reconoce expresamente su naturaleza de medida reparadora y de no repetición.*

### **CIRCUNSCRIPCIONES TRANSITORIAS ESPECIALES DE PAZ PARA LA CAMARA DE REPRESENTANTES-Derecho a la reparación integral de las víctimas**

### **ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA-Cumplimiento de buena fe por parte de las instituciones y autoridades del Estado**

### **DEBIDO PROCESO EN TRAMITE LEGISLATIVO-Vulneración por cuanto interpretación del artículo 134 de la Carta Política, efectuada por la Mesa Directiva del Senado, no se ajusta a los principios y valores constitucionales**

*La lectura que se propone por la Mesa Directiva del Senado de un precepto de la Carta, como lo es el artículo 134 del Texto Superior, (a) se aparta y desconoce el*

*rigor de los principios de unidad constitucional, de interpretación sistemática y de efecto útil, que aseguran la integridad y hegemonía de la Constitución, por encima de una consideración netamente gramatical de la norma, como lo es la propuesta por dicha autoridad y por quienes coadyuvan su posición; (b) tal hermenéutica resulta –además– claramente contraevidente frente al principio de supremacía constitucional y a la salvaguarda del principio democrático; y (c) su aplicación por parte de la autoridad demandada es la que da sustento a la vulneración que se alega respecto del derecho al debido proceso en el trámite legislativo y a los derechos fundamentales a la igualdad, a la participación política y a la reparación integral de las víctimas. Admitir que una lectura contraria al Texto Superior persista, alegando una aparente opción interpretativa, que no se ajuste a los principios y valores constitucionales ya señalados, supondría poner (1) en entredicho a la Constitución como norma jurídica de aplicación y exigibilidad directa, y (2) al sistema de control interorgánico que le es inherente.*

### **CIRCUNSCRIPCIONES TRANSITORIAS ESPECIALES DE PAZ PARA LA CAMARA DE REPRESENTANTES-Finalidad**

*Las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes-CTEPCR- se previeron como un mecanismo corrector que, en términos de igualdad material, buscan dar respuesta al citado problema de representación fallida, asegurando una efectiva de participación de las víctimas en los asuntos públicos.*

### **CIRCUNSCRIPCIONES TRANSITORIAS ESPECIALES DE PAZ PARA LA CAMARA DE REPRESENTANTES-Garantía y efectividad de los derechos a la igualdad, a la participación política y a la reparación integral de las víctimas**

*La negativa de la Mesa Directiva del Senado de la República de dar por aprobado el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, desconoce que (i) las CTEPCR son un mecanismo corrector para garantizar la igualdad material de las víctimas en el acceso al sistema electoral; (ii) que su otorgamiento es una herramienta esencial para que puedan ejercer cabalmente su derecho a la participación política, en el escenario de la justicia transicional, en donde, como se dispone en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, es forzoso asegurar a su favor el “derecho a participar en los asuntos públicos y gubernamentales, incluido el acceso a los medios necesarios” para ello; y (iii) que su consagración tiene una evidente vocación reparadora y de fortalecimiento político de las víctimas. En este sentido, el archivo que se decretó de la iniciativa, a pesar de que sí logró su aprobación, quebranta fehacientemente la triada de derechos ya mencionados, esto es, los derechos a la igualdad, a la participación política y a la reparación integral de las víctimas.*

Referencia: Expediente T-7.585.858

Acción de tutela instaurada por el senador Roy Leonardo Barreras Montealegre contra la Mesa Directiva del Senado de la República

Magistrado Ponente:  
ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá D.C., veintiuno (21) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente,

### SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos proferidos en primera y segunda instancia, el 12 de junio de 2019 por el Juzgado 16 Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá, y el 6 de agosto del año en cita por la Subsección B, de la Sección Cuarta, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, respectivamente.

#### I. ANTECEDENTES

##### A. TABLA DE SIGLAS O ABREVIATURAS

La Corte utilizará algunas siglas o abreviaturas que fueron empleadas por los intervinientes, y otras que se consideran relevantes para facilitar la lectura de esta sentencia. Para tal fin, se incluye la siguiente tabla ilustrativa:

ABREVIATURA	NOMBRE
ACUERDO FINAL o AF	Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una paz estable y duradera
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CP	Constitución Política
CPACA	Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo
CTEPCR	Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes
DDHH	Derechos Humanos
DIDH	Derecho Internacional de los Derechos Humanos
DIH	Derecho Internacional Humanitario
EPS	Empresas Promotoras de Salud
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo
FAST TRACK	Procedimiento Legislativo Especial para la Paz consagrado en el Acto Legislativo 01 de 2016

##### B. CUESTIÓN PREVIA: LA ACUMULACIÓN DE TUTELAS

1. Con ocasión de la aplicación del Decreto 1834 de 2015, se acumularon a la tutela presentada por el senador Roy Barreras Montealegre, dos expedientes de amparo en los que existe identidad de causa, objeto y parte demandada. En la medida en que estas actuaciones se remitieron con posterioridad al momento en que se adoptó el fallo de primera instancia en el proceso primigenio, esto es, el 12 de junio de 2019, se decidió por el Juzgado 16 Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá (*primer juez que avocó el conocimiento del caso*) acumular las nuevas demandas y hacer extensivos los efectos del fallo adoptado. En ninguno de los dos expedientes dicha determinación fue impugnada o cuestionada por vía del incidente de nulidad.

Aspectos generales del Decreto 1834 de 2015 y la triple identidad en el caso concreto

2. Sobre el particular, es preciso advertir que mediante el Decreto 1834 de 2015 se introdujo una nueva regla de reparto en materia de tutela<sup>1</sup>, en aras de brindar una respuesta jurídica directa al fenómeno de la presentación masiva de acciones de amparo originadas por una misma causa, con el mismo objeto y teniendo como aparente responsable a una misma entidad pública o particular, práctica que ha sido conocida coloquialmente como *la tutelatón*.

3. Los objetivos de esta nueva regla de reparto son los de asegurar el principio de igualdad de trato y el de adoptar medidas para evitar fallos contradictorios, que desconozcan los principios de seguridad jurídica, economía y eficacia procesal. La regulación se concreta en disponer el trámite de un solo proceso (mediante la figura de la acumulación procesal), siempre que no se haya proferido sentencia, por lo que se prevé la obligación de remitir las acciones de tutela comunes al juez que en primer lugar avocó el conocimiento del asunto<sup>2</sup>. En efecto, el artículo 2.2.3.1.3.3 del Decreto 1069 de 2015<sup>3</sup> dispone lo siguiente: “*El juez de tutela que reciba las acciones de tutela podrá acumular los procesos en virtud de la aplicación de los artículos 2.2.3.1.3.1 y 2.2.3.1.3.2 del presente decreto, hasta antes de dictar sentencia, para fallarlos todos en la misma providencia*”<sup>4</sup>.

4. En el evento de que ya se haya dictado sentencia, el Decreto 1834 de 2015 no exceptúa el deber de remitir las acciones de tutela al mismo juez que conoció por primera vez del asunto<sup>5</sup> y, en tal caso, aunque ya no sería viable decretar la acumulación de los procesos y proferir una única providencia, al no darse el supuesto que se señala en el citado artículo 2.2.3.1.3.3 del Decreto 1069 de 2015, si se espera que en las determinaciones subsiguientes se reitere por el juez la misma decisión adoptada en el proceso primigenio, con la finalidad de garantizar los objetivos que justifican la existencia de este régimen especial de reparto.

5. En línea con lo anterior, en el auto 358 de 2016, la Corte admitió que, cuando un expediente es enviado al juez primigenio y este ya adoptó el fallo de instancia, no es posible decretar la acumulación de procesos, lo que no obsta para que se

<sup>1</sup> Adicionales a las previstas en los Decretos 1069 de 2015 y 1983 de 2017.

<sup>2</sup> Así lo dispone el artículo 2.2.3.1.3.1 del Decreto 1069 de 2015, que fue adicionado por el artículo 1° del Decreto 1834 de 2015.

<sup>3</sup> Adicionado por el artículo 1° del Decreto 1834 de 2015.

<sup>4</sup> Énfasis por fuera del texto original.

<sup>5</sup> La norma que regula esta hipótesis establece que: “*A dicho despacho [el que avocó en primer lugar el conocimiento de la causa] se remitirán las tutelas de iguales características que con posterioridad se presenten, incluso después del fallo de instancia*”. Decreto 1069 de 2015, art. 2.2.3.1.3.1, adicionado por el artículo 1° del Decreto 1834 de 2015.

preserve la regla de reparto y se proceda a decidir con base en los antecedentes existentes<sup>6</sup>.

6. La condición para que las tutelas puedan ser objeto de las reglas de reparto por una presentación masiva, es que debe advertirse en ellas una triple identidad, esto es, de objeto, causa y parte pasiva. El *objeto* supone la equivalencia en el contenido del derecho fundamental sobre el cual recae el hecho vulnerador o amenazante. La *causa* debe corresponder a la misma situación fáctica que motiva la solicitud de amparo. Y, la *parte pasiva*, sugiere que exista identidad en el ente público demandado o en el particular cuestionado por la vía de esta acción constitucional. Lo que resulta indiferente, en principio, es la calidad de la *parte activa*, esto es, de quien interpone la acción, al considerarse que debe priorizarse el interés común y homogéneo que subyace en la discusión constitucional que se presenta ante la justicia<sup>7</sup>.

7. En el asunto bajo examen, como se expuso con anterioridad, se acumularon dos expedientes a la tutela presentada por el senador Roy Barreras Montealegre, al considerar que respecto de ellos se predica la triple identidad: causa, objeto y parte demandada. Sin pretender resumir el alcance de la demanda formulada, ni sus pretensiones, pues para tal propósito existen otros acápites de esta providencia, en este apartado tan solo se pondrán de presente los tres presupuestos señalados con anterioridad. Así, (i) en lo que refiere a la *parte pasiva*, se cuestiona la actuación de la Mesa Directiva del Senado de la República; (ii) en cuanto al *objeto*, se invocan como vulnerados los derechos a la igualdad y al debido proceso en el trámite legislativo, junto con el derecho a la participación política de las víctimas; y finalmente, (iii) en lo que corresponde a la *causa* del amparo, se señala que la misma se concreta en la “*omisión de la Mesa Directiva del Senado de la República de dar por aprobado el Proyecto de Acto Legislativo No. 05 de 2017 Senado - 017 de 2017 Cámara, ‘Por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026’*”<sup>8</sup>, a pesar de que sí obtuvo la mayoría absoluta requerida en la votación del informe de conciliación, como última instancia del procedimiento legislativo, en los términos dispuestos por la Sala Plena de la Corte en la sentencia C-080 de 2018 y en el auto 282 de 2019.

8. Sobre la base de lo anterior, y frente a los dos expedientes que se acumularon, la Sala Plena constata lo siguiente: el primer caso corresponde a una acción de tutela propuesta por el señor Aníbal Torres Lotero, en condición de representante legal de la Fundación Lazos de Honor. Si bien en esta acción se alude a la vulneración de múltiples derechos y a varias entidades como demandadas<sup>9</sup>,

<sup>6</sup> Expresamente, en la providencia en cita se manifestó que: “Una vez arribó el legajo a la Sala Civil del Tribunal Superior de Cali, es lógico que no pudiera acumularse el expediente a que se alude al contenido del amparo solicitado por el señor Aurelio Rodríguez, si efectivamente dentro de este asunto ya se había proferido sentencia. Sin embargo, el titular de dicho Despacho pasó por alto que en el inciso segundo del artículo 2.2.3.1.3.1. del Decreto 1834 de 2015 se señala expresamente que al mismo juzgado que hubiese avocado en primer lugar el conocimiento de una determinada materia, se remitirán las tutelas de iguales características que con posterioridad se presenten, incluso después del fallo de instancia. // Por lo anterior, el Tribunal Superior de Cali no tenía fundamentos para abstenerse de tramitar y resolver la acción de tutela formulada en esta ocasión por el señor Jaime Ayala Vargas, pues es claro que le fue enviada respetando la competencia y conforme a las pautas de reparto enunciadas en precedencia; máxime cuando no cuestionó la remisión que se le hizo mediante la exposición de razones orientadas a demostrar por qué este asunto podría ser diferente –en cuanto a objeto, causa y sujeto pasivo– de la acción que previamente instruyó.” Énfasis por fuera del texto original.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, auto 170 de 2016.

<sup>8</sup> Folio 3 del cuaderno 1.

<sup>9</sup> Frente a los derechos y sin explicación alguna, se hace referencia al garantismo, a la no discriminación, a cumplir con la Constitución, a la diversidad étnica y cultural, a la libertad de conciencia, a la honra, a la libertad de expresión,

cuando se estudia con detenimiento su contenido, en virtud de la autorización dada al juez de tutela para concretar el objeto del litigio<sup>10</sup>, conforme a lo previsto en los artículos 14 y 29 del Decreto 2591 de 1991<sup>11</sup>, se verifica que la actuación comparte la plena identidad de los tres requisitos ya señalados y que, para efectos de esta sentencia, se resumen en los siguientes términos: (i) *parte pasiva*: Mesa Directiva del Senado de la República; (ii) *objeto*: los derechos a la igualdad y al debido proceso en el trámite legislativo, junto con el derecho a la participación política de las víctimas, como acción de reparación integral (medida de satisfacción) a su favor; y (iii) *causa*: se cuestiona la decisión adoptada por el citado organismo en la sesión plenaria del 30 de noviembre de 2017, por medio de la cual se anunció que el informe de conciliación al proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, “*por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026*” no obtuvo las mayorías requeridas para ser aprobado en el Senado de la República<sup>12</sup>.

9. El segundo caso involucra la acción de tutela presentada por los señores Carlos Manuel Vásquez Cardozo y Víctor Manuel Muñoz Mendivelso, a pesar de

---

al trabajo, a la paz y a la equidad. Por su parte, en cuanto a las entidades demandadas se mencionan la Presidencia de la República, la Cámara de Representantes, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo.

<sup>10</sup> Sobre el particular, en la sentencia T-379 de 2013 se expuso lo siguiente: “*El artículo 86 de la Constitución Política contempla la posibilidad de toda persona de acudir ante los jueces de la República, a través de la acción de tutela, para reclamar la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, ya sea por sí misma o por quién actúe en su nombre. // Como se trata de una acción cuyo ejercicio se puede realizar sin apoderado judicial, en procura de la efectividad de los derechos ciudadanos, la Corte ha señalado que una de sus características es la informalidad, la cual se extiende incluso a los casos en que se ejerce la acción por un profesional del derecho, pues su objetivo es la realización efectiva de los derechos fundamentales. // (...) En este orden de ideas, y debido a tal atributo, el juez constitucional ha de analizar de manera oficiosa, a partir de las circunstancias concretas del caso, cuál es el conflicto que se le presenta y si el mismo ha de ser resuelto a través de la acción de amparo constitucional o, por el contrario, mediante otros mecanismos de defensa judicial. // Esta atribución se deriva del Decreto 2591 de 1991, el cual contempla que la solicitud de tutela deberá expresar con la mayor claridad posible, la acción o la omisión que la motiva, el derecho que se considera transgredido o amenazado, el posible autor de la amenaza o agravio y ‘la descripción de las demás circunstancias relevantes para decidir la solicitud’. Adicionalmente, se establece que no ‘será indispensable citar la norma constitucional infringida, siempre que se determine claramente el derecho violado o amenazado’. En consecuencia, es el juez constitucional quien, de manera oficiosa, debe esclarecer las actuaciones u omisiones que amenazan o vulneran los derechos fundamentales, así como determinar –realmente– qué norma constitucional fue infringida y cuál es la pretensión que se pretende realizar a través del amparo constitucional.*” Énfasis por fuera del texto original.

<sup>11</sup> Las normas en cita disponen que: “**Artículo 14. Contenido de la solicitud. Informalidad.** En la solicitud de tutela se expresará, con la mayor claridad posible, la acción o la omisión que la motiva, el derecho que se considera violado o amenazado, el nombre de la autoridad pública, si fuere posible, o del órgano autor de la amenaza o del agravio, y la descripción de las demás circunstancias relevantes para decidir la solicitud. También contendrá el nombre y el lugar de residencia del solicitante. // No será indispensable citar la norma constitucional infringida, siempre que se determine claramente el derecho violado o amenazado. La acción podrá ser ejercida, sin ninguna formalidad o autenticación, por memorial, telegrama u otro medio de comunicación que se manifieste por escrito, para lo cual se gozará de franquicia. No será necesario actuar por medio de apoderado. // En caso de urgencia o cuando el solicitante no sepa escribir o sea menor de edad, la acción podrá ser ejercida verbalmente. El juez deberá atender inmediatamente al solicitante, pero, sin poner en peligro el goce efectivo del derecho, podrá exigir su posterior presentación personal para recoger una declaración que facilite proceder con el trámite de la solicitud, u ordenar al secretario levantar el acta correspondiente sin formalismo alguno.” “**Artículo 29. Contenido del fallo.** Dentro de los diez días siguientes a la presentación de la solicitud el juez dictará fallo, el cual deberá contener: **1.** La identificación del solicitante. // **2.** La identificación del sujeto o sujetos de quien provenga la amenaza o vulneración. // **3.** La determinación del derecho tutelado. // **4.** La orden y la definición precisa de la conducta a cumplir con el fin de hacer efectiva la tutela. // **5.** El plazo perentorio para el cumplimiento de lo resuelto, que en ningún caso podrá exceder de 48 horas. // **6.** Cuando la violación o amenaza de violación derive de la aplicación de una norma incompatible con los derechos fundamentales, la providencia judicial que resuelva la acción interpuesta deberá además ordenar la inaplicación de la norma impugnada en el caso concreto.”

<sup>12</sup> Textualmente, el alcance de la controversia se resume en el siguiente párrafo: “*Así las cosas, a pesar de la interpretación de la Mesa Directiva del Senado de la República que estableció que no se había alcanzado la mayoría requerida, la Corte Constitucional estableció que esa sí era la mayoría absoluta necesaria para insistir en el proyecto de ley estatutaria 008/17 Senado - 016/17 Cámara, ‘Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz’, razón por la cual ahora les solicito a los señores Magistrados miembros del Tribunal Administrativo de Cundinamarca den por aprobado con las mayorías requeridas en la Constitución y la ley el Proyecto de Acto Legislativo No. 05 de 2017 Senado - 017 de 2017 Cámara, ‘Por medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026’ (...)*”. Folio 10 del cuaderno 5.

que no se especifican con claridad los hechos que fundamentan el amparo y de reseñar a otras dos autoridades como demandadas<sup>13</sup>, lo cierto es que, nuevamente, en ejercicio de la competencia del juez de tutela de concretar el objeto del litigio, se advierte que existe la triple identidad que exige el Decreto 1834 de 2015. En efecto, al observar con detenimiento el escrito de demanda, se aprecia que el amparo se encuentra dirigido a obtener el reconocimiento de las 16 “*curules para la paz*”<sup>14</sup>, que están en mora de ser expedidas, conforme lo alegan los accionantes, por no cumplir con un requisito legal, el cual se ha establecido como una barrera para el acceso a la participación política de las víctimas, “*por razones de conveniencia de los partidos tradicionales de la clase parlamentaria*”<sup>15</sup>. De esta manera, aun cuando no se señale de forma expresa, no cabe duda de que se cuestiona la circunstancia de no dar por aprobado el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, (i) escenario en el que la conducta reprochable es imputable, como *parte pasiva*, a la Mesa Directiva del Senado de la República; (ii) en la que se pretende como *objeto* el amparo de los derechos a la igualdad y a la participación política; y (iii) en donde la *causa* se concreta en las barreras que se imponen, desde la actuación congressional, para lograr que se incorporen al ordenamiento jurídico las curules reclamadas.

10. Por lo anterior, se concluye que, en cuanto a su análisis material, no existe reparo en el hecho de haber activado el Decreto 1834 de 2015, para que los dos expedientes ya reseñados hayan sido enviados al Juzgado 16 Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá, para proceder a su respectivo trámite, como primer juez que avocó el conocimiento del asunto.

*Trámite dado a las acciones de tutela presentadas por la Fundación Lazos de Honor y por los señores Carlos Manuel Vásquez Cardozo y Víctor Manuel Muñoz Mendiavelso*

11. En términos procesales, el primer expediente, que corresponde al propuesto por la Fundación Lazos de Honor, fue remitido al Juzgado 16 Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá por parte del Juzgado 24 Administrativo del mismo circuito judicial. Tal actuación se dispuso mediante auto del 12 de junio de 2019<sup>16</sup>, siendo el proceso formalmente recibido hasta el día siguiente, como consta con el sello impreso sobre el oficio remisorio No. J024-523-2019<sup>17</sup>. Cabe advertir que la demanda había sido inadmitida por el primer juez que conoció de la causa, y estaba en curso el término de los tres días previstos para su corrección<sup>18</sup>, cuando se llevó a cabo el envío de la actuación en comento.

12. Por tal razón, la primera actuación del Juzgado 16 Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá fue la de avocar el conocimiento del asunto y controlar el plazo concedido para subsanar la demanda. Ello conforme a lo dispuesto en auto del 13 de junio de 2019.

<sup>13</sup> En concreto, el Presidente de la República y el Ministro del Interior.

<sup>14</sup> Folio 3 del cuaderno 6.

<sup>15</sup> *Ibidem*. En este mismo contexto, al cuestionar la falta de aprobación de las curules para la paz, señalan que: “(...) tajantemente se nos está haciendo más gravosa la situación de [las víctimas] respecto a las condiciones en que se encuentran los victimarios, todo direccionado en cabeza del Estado colombiano, como quiere que el Congreso se ha abstenido de hacerlo (...)”. Folio 2 del cuaderno 6.

<sup>16</sup> Folios 40-41 del cuaderno 5.

<sup>17</sup> Folio 43 del cuaderno 5.

<sup>18</sup> Decreto 2591 de 1991, art. 17.

13. Como se infiere de lo anterior, para estos momentos, ya se había proferido la sentencia de primera instancia en el caso primigenio originado por la demanda del senador Roy Barreras Montealegre, puesto que, como se expuso con anterioridad, el fallo se adoptó el 12 de junio de 2019.

14. Según consta en el expediente, la siguiente actuación correspondió al pronunciamiento del fallo definitivo, la cual tuvo lugar el día 19 de junio de 2019. En esta providencia, en primer lugar, se indicó que la demanda había sido corregida; en segundo lugar, se especificó que estaban dadas las condiciones requeridas para aplicar el Decreto 1834 de 2015; y, en tercer lugar, se dispuso la acumulación de los procesos, haciendo extensivo a este caso lo resuelto en la sentencia del 12 de junio de 2019, identificada con el número T-014, correspondiente a la tutela primigenia presentada por el senador Roy Barreras Montealegre<sup>19</sup>.

15. A continuación, se aprecia que la Fundación Lazos de Honor fue notificada de la impugnación que, frente a lo resuelto por el Juzgado 16 Administrativo, interpuso el citado senador Barreras Montealegre y, además, consta que, al llegar el proceso a la Corte Constitucional, se presentó un extenso escrito de su parte, con el propósito de que la Sala de Selección de Tutelas número Nueve procediera a la escogencia del expediente T-7.585.858 para revisión<sup>20</sup>.

16. Por su parte, en cuanto al segundo expediente acumulado, esto es, el que atañe a la demanda formulada por los señores Carlos Manuel Vásquez Cardoso y Víctor Manuel Muñoz Mendivelso, luego de su remisión al Juzgado 16 Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá por parte de la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de la misma ciudad, se procedió directamente, a través de sentencia del 26 de agosto de 2019, tanto a acumular los procesos como a disponer la extensión de lo resuelto en la sentencia T-014 de 2019. Expresamente, en la parte resolutive se señaló lo siguiente: *“AVOQUESE CONOCIMIENTO y ACUMULESE la acción de tutela radicada 11001-33-35-016-2019-00346-00 y remitida a este Despacho por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, a la acción de tutela que cursó en este Despacho bajo radicado 2019-0252-00, cuyo expediente se encuentra en la H. Corte Constitucional, haciéndose extensivos los efectos del fallo de esta de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia”*<sup>21</sup>.

17. Luego de lo anterior, y sin que se advierta ninguna actuación por parte de los demandantes, el expediente fue remitido directamente a la Corte Constitucional para incorporarse en el proceso T-7.585.858, pues ya se había surtido integralmente la segunda instancia. Precisamente, la sentencia que le puso fin a dicha etapa se produjo el día 6 de agosto de 2019, por parte de la Subsección B, de la Sección Cuarta, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. En sede de revisión, en escrito del 4 de marzo de 2020, aun cuando los accionantes manifiestan que no comparten que se mida con el mismo rasero los derechos de un senador con los de las víctimas, y que no se les permitió controvertir la decisión del Juzgado 16

<sup>19</sup> Expresamente, se señala lo siguiente: *“(…) siendo los hechos narrados por la parte demandante en la acción de tutela remitida iguales a los consignados en el proceso de tutela radicado No. 2019-00252-00 en el que se demanda a la Mesa Directiva del Congreso de la República, se considera que es procedente acumular esta acción de tutela a la mencionada acción de amparo por guardar relación directa con la misma, así las cosas, los efectos de la sentencia T-074 de 2019 se hacen extensivos al proceso acumulado por guardar relación directa”*. Énfasis conforme al texto original.

<sup>20</sup> Folios 29 a 47 del cuaderno de revisión.

<sup>21</sup> Folio 19 del cuaderno 6.

Administrativo de Oralidad de Bogotá<sup>22</sup>, en todo caso insistieron en la revisión especial de la acción de tutela por ellos planteada, porque cumple con los requisitos legales para generar un nuevo precedente y porque es importante que se protejan los derechos comprometidos. En este sentido, expresamente pidieron de la Corte, “*como última instancia en materia constitucional y legal, [que active su] competencia para conocer del trámite de instancia de revisión especial de tutela, para que[,] una vez realizado el correspondiente estudio del caso, se profiera sentencia en derecho que corresponda con el objeto a obtener el reconocimiento de un derecho vulnerado conforme al artículo 33 del Decreto 2591 de 1991*”<sup>23</sup>.

### De la irregularidad ocurrida y de su saneamiento

18. Como consecuencia del trámite descrito, se observa que, en ambos expedientes reseñados, al momento en que se tuvo competencia para pronunciarse sobre ellos, el Juzgado 16 Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá ya había proferido sentencia en el proceso primigenio. Por tal razón, conforme a lo dispuesto en el artículo 2.2.3.1.3.3 del Decreto 1069 de 2015 (incorporado por el artículo 1° del Decreto 1834 del año en cita) no cabía disponer su acumulación<sup>24</sup>. A pesar de lo anterior, la citada autoridad judicial procedió en dicho sentido, con la circunstancia adicional de que, al momento de proferir una decisión definitiva en cada uno de los dos casos acumulados, hizo extensivo los efectos del fallo adoptado en el proceso del senador Roy Barreras Montealegre.

19. En los juicios de tutela, respecto de las actuaciones de instancia, la Corte ha sostenido la línea de que las irregularidades procesales que pueden dar lugar a la declaratoria de una nulidad, son aquellas que están previstas en el Código General del Proceso, conforme a lo dispuesto en el artículo 2.2.3.1.1.3 del Decreto 1069 de 2015, en armonía con lo señalado en el artículo 1° de la Ley 1564 de 2012<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> Folio 24 del cuaderno 6.

<sup>23</sup> Folio 23 del cuaderno 6.

<sup>24</sup> Como se advirtió, la norma en cita dispone que: “*El juez de tutela que reciba las acciones de tutela podrá acumular los procesos en virtud de la aplicación de los artículos 2.2.3.1.3.1 y 2.2.3.1.3.2 del presente decreto, hasta antes de dictar sentencia, para fallarlos todos en la misma providencia*”. Énfasis por fuera del texto original.

<sup>25</sup> Las normas en cita disponen que: “**Decreto 1069 de 2015. Artículo 2.2.3.1.1.3.** *De los principios aplicables para interpretar el procedimiento previsto por el Decreto 2591 de 1991. Para la interpretación de las disposiciones sobre trámite de la acción de tutela previstas por el Decreto 2591 de 1991 se aplicarán los principios generales del Código General del Proceso, en todo aquello en que no sean contrarios a dicho decreto. (...)*”. “**Ley 1564 de 2012. Artículo 1°.** *Este Código regula la actividad procesal en los asuntos civiles, comerciales, de familia y agrarios. Se aplica, además, a todos los asuntos de cualquier jurisdicción o especialidad y a las actuaciones de particulares y autoridades administrativas, cuando ejerzan funciones jurisdiccionales, en cuanto no estén regulados expresamente en otras leyes*”. La posición adoptada por este tribunal se encuentra resumida en el auto 159 de 2018, en los términos que a continuación se exponen: “*(...) en la jurisprudencia se observa, por una parte, un régimen especial que se aplica frente a las actuaciones que se surten por esta Corporación en sede de revisión; y por la otra, la adopción por vía analógica de las nulidades que se consagran en el sistema procesal general, en relación con las etapas del trámite de amparo que se surten en las instancias. // (...) En cuanto al régimen especial que existe en sede de revisión, su aplicación se deriva del artículo 49 del Decreto 2067 de 1991, pues en tal ordenamiento tan solo se consagra el conjunto de principios y reglas procedimentales que deben seguirse en los juicios y actuaciones que se surten ante esta Corporación, sin incluir precepto alguno que regule el agotamiento de los trámites de tutela por los jueces de instancia. Con ocasión del mismo, se ha declarado la nulidad de lo actuado por este Tribunal, a partir de vicios que implican una violación del debido proceso y que tienen su origen en la sentencia (...). // A diferencia de lo expuesto, al no existir una norma que consagre cuál es el régimen de nulidad que se aplica en el proceso de tutela, con ocasión de las actuaciones que se desarrollan por los jueces de instancia, la Corte ha decidido acoger –por vía analógica– las causales que se consagran en el sistema procesal general, que hoy en día se encuentran previstas en el artículo 133 del Código General del Proceso. // Tal aplicación se deriva de lo dispuesto en el artículo 2.2.3.1.1.3 del Decreto 1069 de 2015 (...) // A partir de la interpretación de la norma en cita, esta Corporación ha entendido que, como mandato general del proceso de tutela, cuya aplicación es transversal al conjunto de trámites que en él se desarrollan, se encuentra la necesidad de garantizar el derecho al debido proceso, consagrado en el artículo 29 del Texto Superior. // De esta manera, al no existir una consecuencia jurídica expresa que precise cuál es el efecto derivado de la infracción de una regla procesal en el trámite de la acción de tutela que se surte ante los jueces de instancia y sobre la base, como ya se dijo, de la obligación de preservar el derecho al debido proceso, la Corte ha considerado que cabe emplear como principio general dentro del juicio de amparo, aquel que informa que ante el vacío en su normatividad es posible acudir analógicamente a las disposiciones que regulan materias semejantes.*”

20. Al revisar las causales que se disponen en el Código General del Proceso en el artículo 133, ninguna de ellas encuadra de manera específica frente a la decisión de acumular procesos, por fuera de la etapa prevista para tal efecto. La más cercana de las hipótesis taxativas de nulidad es aquella que refiere a la pretermisión de instancia, la cual exige para su configuración que el juez prescinda integralmente, o de manera total, del deber de resolver la causa o el conflicto planteado en una instancia judicial<sup>26</sup>, escenario que puede ocurrir en el juicio de amparo, entre otras circunstancias, (i) cuando se deja de tramitar la demanda de tutela, invocando razones para su inadmisión, rechazo o archivo, por fuera de las causales previstas en la ley; o (ii) cuando a pesar de que se apela el fallo del juez de primera instancia, se omite dar trámite al recurso, siempre que este último haya sido presentado en término<sup>27</sup>.

21. Como se deriva de la configuración de la causal en cita, en este caso no cabe hacer referencia a la existencia de una pretermisión de instancia, porque ambos expedientes fueron admitidos y resueltos por el Juzgado 16 Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá, en el sentido de hacer extensivos los efectos del fallo adoptado en el proceso del senador Roy Barreras Montealegre. En este sentido, la deficiencia procesal anotada únicamente sería susceptible de enmarcarse dentro de lo reglado en el párrafo del artículo 133 del Código General del Proceso, según el cual: *“Las demás irregularidades del proceso se tendrán por subsanadas si no se impugnan oportunamente por los mecanismos que este Código establece”*<sup>28</sup>.

22. Al verificar lo sucedido, se constata que, en los dos casos que fueron objeto de acumulación, a pesar de que esta decisión ya no cabía para el momento en que se produjo, ninguno de los accionantes la cuestionó o la impugnó, dando lugar a la *subsanación* del proceso con motivo de la falta de interposición de recursos o de la proposición de un incidente de nulidad en su contra<sup>29</sup>; incluso, puede entenderse asimismo que la deficiencia procesal anotada fue *convalidada* por los demandantes<sup>30</sup>, en la medida en que ellos dieron a entender que se sienten conformes con la actuación surtida y que el proceso debía seguir su curso natural.

---

*circunstancia que, visto el asunto objeto de análisis, justifica la necesidad de aplicar el régimen general de nulidad que se consagra en el artículo 133 del Código General del Proceso, siempre que sus causales no resulten contrarias a los principios de celeridad y eficacia que caracterizan al proceso de tutela. (...) // Así las cosas, y siguiendo lo dispuesto en el Código General del Proceso (antes Código de Procedimiento Civil), la Corte ha decretado la nulidad de lo actuado en múltiples procesos de tutela, con ocasión de la configuración de diversas causales de nulidad previstas en el artículo 133 del Código en mención, entre las cuales se encuentran, a manera de ejemplo, (i) la indebida notificación de las partes, (ii) la falta de competencia de la autoridad judicial para resolver la controversia y (iii) la pretermisión de instancia”. Énfasis por fuera del texto original.*

<sup>26</sup> En este mismo sentido, la doctrina especializada ha dicho que: *“Adviértase que el Código es claro cuando dice que la omisión se refiere a toda una instancia y no a parte de ella. Si se adelanta apenas de manera parcial, sólo si se omiten los términos para pedir o practicar pruebas o para presentar alegatos de conclusión se configurará otra causal de nulidad, en virtud del núm. 5º del art. 133. Y es que el legislador consideró necesario calificar la causal de nulidad utilizando el adverbio ‘integralmente’, para evitar que cualquier anomalía en la actuación pudiera tomarse como causal de nulidad y dar paso a múltiples incidentes de nulidad”*. LÓPEZ BLANCO, Hernán Fabio, Código General del Proceso, Parte General, Dupré Editores, Bogotá, 2016, p. 925.

<sup>27</sup> Sobre la materia, se pueden consultar los siguientes autos 026 de 1996, 188 de 2003, 123 de 2009 y 159 de 2018.

<sup>28</sup> Énfasis por fuera del texto original.

<sup>29</sup> El artículo 136 del Código General del Proceso dispone que: *“Artículo 136. La nulidad se considerará saneada en los siguientes casos: 1. Cuando la parte que podía alegarla no lo hizo oportunamente o actuó sin proponerla”*.

<sup>30</sup> Si bien la convalidación y la subsanación son medios para corregir y superar ciertos vicios e irregularidades procesales, son conceptos distintos. La convalidación supone una forma de aceptación del yerro procesal y la voluntad de continuar con el proceso. Para la Corte Suprema de Justicia, este esquema de saneamiento puede darse *“con el consentimiento expreso o tácito del sujeto procesal perjudicado, siempre que se respeten las garantías fundamentales”* (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Magistrado Ponente: Eyder Patiño Cabrera, decisión del 22 de octubre de 2014, AP6553-2014). Por su parte, la subsanación involucra la corrección del vicio por el actuar posterior de las partes, sin controvertir la deficiencia procesal con los medios que se prevén en el ordenamiento jurídico.

23. En el caso de la Fundación Lazos de Honor, cuando expresamente se dirigió a la Corte para pedirle a la Sala de Selección de Tutelas número Nueve, que procediera a la escogencia de la acción con número de radicado T-7.585.858 para revisión, con el propósito de que se amparen los derechos a la igualdad y al debido proceso en el trámite legislativo, junto con el derecho a la participación política de las víctimas, sugiriendo, en uno de sus apartados, como orden, que se dé por aprobado el Proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado - 017 de 2017 Cámara<sup>31</sup>. Y, frente al proceso promovido por los señores Carlos Manuel Vásquez Cardoso y Víctor Manuel Muñoz Mendivelso, cuando en escrito del 4 de marzo de 2020, le piden a este tribunal que, más allá de no compartir la circunstancia de ser tratados con el mismo rasero que un senador y que, a su juicio, no se les permitió controvertir la decisión del Juzgado 16 Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, en todo caso, lejos de impugnar lo ocurrido, en su lugar, insistían en la revisión, con el fin de que esta corporación active su “(...) *competencia para conocer del trámite de instancia de revisión especial de tutela, para que[,] una vez realizado el correspondiente estudio del caso, se profiera sentencia en derecho que corresponda con el objeto a obtener el reconocimiento de un derecho vulnerado conforme al artículo 33 del Decreto 2591 de 1991*”<sup>32</sup>.

24. De esta manera, al revisar lo ocurrido en los dos expedientes que fueron objeto de acumulación a la tutela primigenia presentada por el senador Roy Barreras Montealegre, se advierte que cualquier irregularidad que pudo haber existido por motivo de la acumulación por fuera del plazo previsto en el artículo 2.2.3.1.3.3 del Decreto 1069 de 2015 (incorporado por el artículo 1° del Decreto 1834 de 2015), se encuentra subsanada y convalidada, por lo que en el resumen que a continuación se realizará de las actuaciones surtidas en este proceso, se deberán tener en cuenta (i) las alegaciones impetradas por la Fundación Lazos de Honor y por los ciudadanos Vásquez Cardoso y Muñoz Mendivelso, (ii) así como las distintas actuaciones que por ellos se hayan efectuado.

### C. LA DEMANDA DE TUTELA

25. El senador Roy Barreras Montealegre, actuando en nombre propio y en el de 6.670.368 habitantes de 166 municipios que conformarían las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes, instauró acción de tutela el 31 de mayo de 2019 contra la Mesa Directiva del Senado de la República, con el propósito de obtener el amparo de los derechos a la igualdad y al debido proceso en el trámite legislativo, junto con el derecho a la participación política de las víctimas, presuntamente vulnerados por la decisión adoptada en la sesión plenaria de la citada corporación del 30 de noviembre de 2017, en la que se anunció que el informe de conciliación al proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, “*Por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026*”, no obtuvo las mayorías requeridas para ser aprobado, a pesar de que, con sujeción a lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-080 de 2018 y en el auto 282 de 2019, sí se acreditó el cumplimiento de dicho requisito.

<sup>31</sup> Folios 29 a 47 del cuaderno de revisión.

<sup>32</sup> Folio 23 del cuaderno 6.

26. En este orden de ideas, como pretensión principal, se solicita que se ordene a la Mesa Directiva del Senado dar por aprobado el citado proyecto de acto legislativo y, como consecuencia de tal decisión, que se proceda por el referido órgano a su remisión al Presidente de la República, para que este cumpla con el requisito siguiente de la promulgación<sup>33</sup>.

27. Como se explicó en el apartado anterior de esta providencia, igual pretensión se formula por la Fundación Lazos de Honor<sup>34</sup>, y la misma se infiere del estudio integral de la demanda propuesta por los señores Muñoz Mendivelso y Vásquez Cardozo<sup>35</sup>.

#### D. HECHOS RELEVANTES ALEGADOS EN LAS DEMANDAS<sup>36</sup>

28. De conformidad con los accionantes, los días 29 y 30 de noviembre de 2017, la Cámara de Representantes y el Senado de la República aprobaron respectivamente el informe de conciliación al proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, *“Por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026”*. En la Cámara de Representantes obtuvo una votación de 92 votos por el Sí y 33 por el No; mientras que, en el Senado de la República, el informe de la votación destaca que el resultado fue de 50 votos por el Sí y 7 por el No. A juicio de los demandantes, *“en las dos Cámaras [se] obtuvo la mayoría absoluta requerida por tratarse de un proyecto de reforma constitucional, de conformidad con el literal g), del artículo 1º, del Acto Legislativo 01 de 2016”*<sup>37</sup>.

29. No obstante, alegan que la Mesa Directiva del Senado estableció que la mayoría absoluta la constituían en este caso 52 votos a favor y no los 50 que se había obtenido, concluyendo que el informe de conciliación no había sido aprobado con los requisitos constitucionales y legales previstos para el efecto, decisión que quedó consignada en la Gaceta del Congreso 247 de 2018<sup>38</sup>, en la que consta lo

<sup>33</sup> También se incluyó la pretensión de ordenar a la organización electoral realizar las medidas necesarias para permitir la inscripción y elección de candidatos para el certamen electoral del 27 de octubre de 2019. En relación con esta solicitud se presenta una *carencia de objeto*, en tanto que dicha medida ya no es susceptible de ser adoptada. Véanse, entre otras, las sentencias T-874 de 2012, T-106 de 2018 y T-005 de 2019.

<sup>34</sup> En el escrito de demanda se señala lo siguiente: *“Para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, es viable que se ordene a la Mesa Directiva del Senado de la República dar por aprobado el Proyecto de Acto Legislativo No. 05 de 2017 Senado - 017 de 2017 Cámara, ‘por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026’ y en consecuencia remitir el mismo a la Presidencia de la República para su correspondiente promulgación (...)”*. Folio 2 del cuaderno 5.

<sup>35</sup> A pesar de la poca claridad del escrito de demanda, como se mencionó en la sección anterior de esta providencia, los accionantes alegan la existencia de trabas legales que no han permitido consolidar las 16 curules para la paz, *“por razones de conveniencia de los partidos tradicionales de la clase parlamentaria”*. Folio 3 del cuaderno 6.

<sup>36</sup> La demanda del senador Roy Barreras Montealegre se radicó el 31 de mayo de 2019 (folio 104 del cuaderno 1); la de Lazos de Honor el 11 de junio del año en cita (folio 33 del cuaderno 5); y la de los señores Vásquez Cardozo y Muñoz Mendivelso el 13 de agosto de ese mismo año (folio 12 del cuaderno 6).

<sup>37</sup> Folio 1 del cuaderno 1. La norma en cita regula el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, el cual estuvo vigente entre el 1º de diciembre de 2016 y el 1º de diciembre de 2017, como lo manifestó tanto la Corte en la sentencia C-094 de 2018 como el Consejo de Estado en concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente: Oscar Darío Amaya Navas, 27 de noviembre de 2017, radicación número: 11001-03-06-000-2017-00194-00). En particular, respecto de las reglas de trámite aplicables a los proyectos de acto legislativo, en el literal g), del artículo 1º, se expresa lo siguiente: *“g) los proyectos de acto legislativo serán aprobados por mayoría absoluta.”*

<sup>38</sup> Textualmente, se dice lo siguiente: *“La Presidencia somete a consideración de la plenaria el informe de conciliación al Proyecto de Acto Legislativo número 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara y, cerrada su discusión, abre la votación e indica a la Secretaría abrir el registro electrónico para proceder en forma nominal. // La Presidencia cierra la votación, e indica a la Secretaría cerrar el registro electrónico e informar el resultado de la votación. // Por Secretaría se informa el siguiente resultado: Por el Sí: 50 // Por el No: 07 // Total: 57 votos (...) // En consecuencia, la Secretaría informa que no se cumplen los requisitos que señala la Constitución, el Informe de*

ocurrido en la sesión del 30 de noviembre de 2017, correspondiente al Acta de Plenaria No. 41. Lo anterior, se reiteró en declaración de la Presidencia del Senado del 6 de diciembre de 2017, que consta en la Gaceta del Congreso 1198 del año en cita, en respuesta a solicitudes formuladas por el Ministro del Interior de la época y del senador Roy Barreras Montealegre, en las que se pedía el envío del proyecto al Presidente de la República para continuar con su promulgación<sup>39</sup>.

30. Para los accionantes, esta actuación desconoce el inciso 3° del artículo 134 de la Constitución Política, conforme al cual: “[p]ara efectos de conformación de quórum se tendrá como número de miembros la totalidad de los integrantes de la Corporación con excepción de aquellas curules que no puedan ser reemplazadas. La misma regla se aplicará en los eventos de impedimentos o recusaciones aceptadas”, puesto que, según ponen de presente, para la época en que se votó el informe de conciliación, en la plenaria del Senado existían cuatro curules no reemplazables de los senadores Martín Morales, Bernardo Miguel Elías, Musa Besaile Fayad y Álvaro Ashton, quienes se encontraban suspendidos por razones judiciales. Por esta razón, “*el quórum decisorio se debía reajustar con base en el número total de miembros del Senado, ya no de ciento dos (102) sino de noventa y ocho (98) miembros habilitados para votar, es decir, que el quórum decisorio pasó de cincuenta y dos (52) a cincuenta (50) miembros mínimo requeridos*”<sup>40</sup>.

31. Con posterioridad, con la sentencia C-080 de 2018<sup>41</sup>, la Corte se pronunció por primera vez frente a la modificación del *quórum* y de las correspondientes mayorías, en desarrollo de lo dispuesto en el citado artículo 134 del Texto Superior. En líneas generales, se afirma que esta corporación admitió que los citados conceptos se ven afectados y, por lo tanto, deben reajustarse, cuando se inhabilitan a los miembros del Congreso para poder participar en una votación<sup>42</sup>. Con base en esta premisa, y sin precisar la fecha<sup>43</sup>, se afirma que el senador Roy Barreras Montealegre pidió a la Mesa Directiva del Senado dar por aprobada la reforma, obteniendo respuesta negativa de parte de la Presidencia, con el argumento de que la referida sentencia se pronunció sobre el trámite de una ley estatutaria y no de un

---

*Conciliación del Proyecto de Acto Legislativo número 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara. (...)*. Gaceta del Congreso 247, pp. 64 y 65.

<sup>39</sup> En cuanto al punto reseñado, en la declaración se afirmó que: “*En virtud de las peticiones radicadas por el señor Ministro del Interior Guillermo Rivera y el Honorable senador Roy Barreras en la oficina de la Presidencia del Senado, el pasado 30 de noviembre del presente año, complementada mediante escrito de fecha 4 de [diciembre], en las cuales se plantea que la conciliación del proyecto de Acto Legislativo No. 05 de 2017 fue aprobado y por ende, debe ser remitido al Presidente de la República para su promulgación, me permito realizar las siguientes precisiones: (...) En lo que concierne al proyecto de acto legislativo 05 de 2017, el Senado de la República y su mesa directiva cumplieron con los presupuestos normativos y procedimentales de rigor en la medida en que citó, convocó, deliberó y adoptó a través del voto en sesión plenaria una decisión cuyo resultado final, fue anunciado a instancia del Presidente, por el Secretario General del Senado, quien para estos efectos actúa en ejercicio de sus deberes legales previstos en el artículo 47 numeral 4° de la Ley 5ª de 1992 y quien informó sobre la no aprobación del informe de conciliación del proyecto. // No hay duda entonces, que[,] en su momento, el Secretario del Senado de la República, verificó que el informe de conciliación sometido a votación no cumplió con los requisitos que señala la Constitución y así quedó consignado en la grabación de la correspondiente sesión. (...)*”. Gaceta del Congreso 1198 de 2017, pp. 10 y 11. No se acompañaron con las demandas de tutela copia de las solicitudes radicadas los días 30 de noviembre y 4 de diciembre de 2017, por el entonces Ministro del Interior y por el senador Roy Barreras Montealegre.

<sup>40</sup> Folio 2 de la demanda del senador Roy Barreras Montealegre (cuaderno 1) y folio 4 de la demanda de la Fundación Lazos de Honor (cuaderno 5).

<sup>41</sup> Esta sentencia fue adoptada el 15 de agosto de 2018.

<sup>42</sup> Se transcribió el siguiente aparte: “*En la Plenaria del Senado, integrada por 102 miembros, el quórum deliberatorio es de 26 senadores y el decisorio de 52. No obstante, el número de integrantes se redujo a 88 miembros habilitados para participar del trámite del Proyecto de Ley Estatutaria puesto que, tal como se expuso en las Actas de Plenaria No. 29 y 30 del 1 y 7 de noviembre de 2017 (Gacetas No. 131 y 243 de 2018), se encontraban suspendidos 2 senadores por razones judiciales y se aceptaron 12 impedimentos. De esta forma el quórum decisorio quedó establecido en 45 senadores*”.

<sup>43</sup> Conforme se abordará en el acápite de pruebas, se constata respuesta a esta solicitud del día 28 de agosto de 2018.

acto legislativo, sin tener en cuenta que en el procedimiento de aprobación de ambas categorías de norma se exige el mismo tipo de mayoría.

32. En la demanda formulada por el senador Roy Barreras, se resalta que a partir de lo ocurrido, se intentó promover una nueva iniciativa para lograr la aprobación de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, identificada con el número 014 de 2018 Senado, no obstante, por el corto tiempo que existía en el período legislativo marzo a junio del año de 2018 y por la presencia de proyectos con mensaje de urgencia y de insistencia, *“no hubo lugar para dar trámite a este proyecto de acto legislativo”*<sup>44</sup>. En la nueva legislatura se radicaron dos proyectos con este mismo propósito (proyectos de Acto Legislativo 01 y 04 de 2019), *“(…) los cuales fueron archivados por no alcanzar a tener el trámite requerido dentro de los términos constitucionales establecidos”*<sup>45</sup>.

33. Finalmente, se expresa que el 29 de mayo de 2019, a través del auto 282, la Corte se pronunció sobre el trámite de las objeciones presidenciales al proyecto de ley estatutaria sobre la JEP, y reiteró la misma regla de afectación del *quórum* y de las mayorías, con ocasión de la inhabilitación de los congresistas para participar en el proceso de votación de una iniciativa<sup>46</sup>, por lo que, a juicio de los accionantes, la decisión adoptada por la Mesa Directiva del Senado, en el trámite del proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, *“Por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026”*, es contraria a los derechos a la igualdad y al debido proceso en el trámite legislativo, junto con el derecho a la participación política de las víctimas. Específicamente, con la finalidad de explicar el alcance de la vulneración, se advierten las siguientes alegaciones realizadas:

- (i) En cuanto al derecho a la igualdad, por una parte, se señala que *“(…) no ha existido un trato igualitario en relación con la aprobación de los proyectos de ley y acto legislativo, que en otras circunstancias se han dado por aprobados y en este caso no, a pesar de haber alcanzado la mayoría mínima requerida.”*<sup>47</sup>; y por la otra, se advierte igualmente que existe *“(…) un trato inequitativo en lo que tiene que ver con la implementación del Acuerdo Final de Paz en relación con el componente de reincorporación política frente al derecho a la participación política de las comunidades que viven en los territorios que han sido los más afectados por el conflicto y la ausencia o debilidad estatal”*<sup>48</sup>.
- (ii) Frente al debido proceso en el trámite legislativo, se alega lo siguiente: *“[d]esconoce la Mesa Directiva (…) el derecho al debido proceso de*

<sup>44</sup> Folio 2 del cuaderno 1.

<sup>45</sup> Folio 3 del cuaderno 1.

<sup>46</sup> Se pone de presente la siguiente transcripción de la rueda de prensa efectuada por la Corte, para dar a conocer el sentido de la decisión en comento: *“(…) el informe y las certificaciones por el señor secretario del Senado indicaban que el informe de la ponencia minoritaria que proponía rechazar las objeciones y al mismo tiempo insistir en el proyecto de ley, esa proposición obtuvo cuarenta y siete (47) votos a favor y treinta y cuatro (34) votos en contra, entonces el señor Presidente del Congreso le plantea a la Corte la interpretación que hace la Mesa Directiva en el sentido de la mitad más uno para la insistencia en el Proyecto de Ley y que[,] en consecuencia[,] de acuerdo con el reglamento esas disposiciones objetadas debían entenderse archivadas, la Corte aborda el examen de esa votación y concluye que esta votación equivale a la mitad más uno de los votos que integran el Senado de la República conforme a la regulación del artículo 134 de la Constitución que establece una fórmula para efectos de quórum y que la Corte entiende también aplicable a las reglas de mayorías”*. Folio 3 del cuaderno 1.

<sup>47</sup> Demandas del senador Roy Barreras Montealegre (folio 4 del cuaderno 1) y de la Fundación Lazos de Honor (folio 12 del cuaderno 5).

<sup>48</sup> *Ibidem*.

*quienes le solicitamos dar por aprobado el Proyecto de Acto Legislativo No. 05 de 2017 Senado - 017 de 2017 Cámara, (...) por cuanto nos asiste razón de que el mismo cumplió con el trámite exigido en la Constitución y la ley y la última votación que se produjo del mismo obtuvo la mayoría requerida, a pesar de que la Mesa Directiva considere lo contrario[,] a través de un análisis personal de la forma como se deben interpretar (...) las disposiciones constitucionales consagradas en el artículo 134 de la Constitución, recientemente [definido en su alcance] por la Corte Constitucional”<sup>49</sup>, en la sentencia C-080 de 2018 y en el auto 282 de 2019.*

- (iii) Respecto del derecho a la participación política de las víctimas, se invoca la manifestación referente al derecho a elegir y ser elegido, la cual se estima vulnerada a partir de lo señalado en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante Acuerdo Final o AF), en el que se acordó por el Gobierno Nacional y las FARC-EP, como medida de reparación a su favor, la creación de un total de 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz. Ello en armonía con lo prescrito en el artículo 1° del Acto Legislativo 02 de 2017, concerniente al deber de cumplimiento de buena fe de los compromisos adquiridos<sup>50</sup>. En este orden de ideas, se concluye que, en este caso, está siendo desconocida la obligación derivada del Acuerdo Final de darles representación a las víctimas del conflicto armado, por una decisión personal de la Mesa Directiva, *“que se abstiene de reconocer el resultado de una votación válida, producida de forma legítima”<sup>51</sup>.*

#### Admisión de la demanda formulada por el senador Roy Barreras y trámite inicial

34. Según consta, en auto del 6 de junio de 2019, el Juzgado 16 Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá admitió la tutela presentada por el senador Roy Leonardo Barreras Montealegre<sup>52</sup>. En esta misma providencia, ordenó vincular a la Presidencia de la Cámara de Representantes, a la Presidencia de la República y a la Procuraduría General de la Nación, y corrió traslado de la demanda por el término de dos días a la Mesa Directiva del Senado y a los entes vinculados, con el fin de que se pronunciaran sobre la materia objeto de controversia. Por lo demás, a través de las oficinas de apoyo, dispuso que se informara a los juzgados del circuito sobre la admisión de esta actuación, para efectos de conocer si ellos tenían bajo su reparto otras demandas dirigidas a dar por aprobado el Proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara. En cumplimiento de esta orden, es que se produjo la acumulación de las acciones promovidas por la Fundación Lazos de Honor y por los señores Vásquez Cardozo y

<sup>49</sup> *Ibidem.*

<sup>50</sup> Se cita el siguiente aparte: *“(...) Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencias, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final”.*

<sup>51</sup> Demandas del senador Roy Barreras Montealegre (folio 5 del cuaderno 1) y de la Fundación Lazos de Honor (folio 13 del cuaderno 5).

<sup>52</sup> El asunto se había repartido inicialmente a la Subsección B, de la Sección Segunda, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la cual, mediante auto del 4 de junio de 2019 y en aplicación del Decreto 1983 de 2017, lo remitió a la oficina de reparto de los juzgados administrativos del circuito de Bogotá. Al respecto, cabe tener en cuenta que el artículo 1° del Decreto en cita estipula lo siguiente: *“(...) 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”.* En este sentido, dado que la Mesa Directiva del Senado de la República es un ente del orden nacional, el conocimiento de esta causa se debía radicar en los jueces del circuito o de igual categoría.

Muñoz Mendivelso, respecto de las cuales se abordó su estudio en la sección sobre cuestiones previas.

35. En cuanto a la vinculación dispuesta frente a la Presidencia de la República, el senador Roy Barreras Montealegre se pronunció mediante escrito del 7 de junio de 2019, en el que le advierte al juez de instancia que el actual Presidente se pronunció de forma negativa a la aprobación de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, cuando tenía la condición de senador de la República, por considerar que coinciden con zonas de actividades de narcotráfico, absteniéndose de mencionar que son un reflejo directo de los municipios priorizados en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET. Adicionalmente, sostiene que el Presidente no tiene ninguna competencia específica en el trámite de un acto legislativo, pues solo está facultado para su promulgación, “*toda vez que los únicos Constituyentes derivados en Colombia son el Congreso que reforma la Constitución a través de actos legislativos y el pueblo (...) [mediante] referendo*”<sup>53</sup>. Por último, señala que desde la Mesa Directiva existirá oposición al reclamo realizado, ya que, para ese momento, el Presidente del Congreso era el senador Ernesto Macías Tovar, quien, al conocer el resultado formal de la votación del informe de conciliación el día 30 de noviembre de 2017, “*celebró en forma eufórica*”<sup>54</sup>.

#### **E. RESPUESTA DE LA ENTIDAD ACCIONADA**

36. El 10 de junio de 2019, el senador Ernesto Macías Tovar, en calidad de Presidente del Senado de la República para la legislatura 20 de julio de 2018 a 19 de julio de 2019, dio respuesta a los hechos y pretensiones contenidos en el escrito de tutela, en los términos que a continuación se resumen:

- (i) En primer lugar, manifestó que el senador Roy Barreras Montealegre carece de *legitimación en la causa por activa* respecto de los 6.670.368 habitantes de los 166 municipios que conformarían las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026 (en adelante CTEPCR), toda vez que no se allegó copia de un acto, a través del cual se otorgue la posibilidad de actuar en su nombre y representación. Para el ente demandado, no se puede actuar como vocero de una colectividad, si no se tiene legitimación procesal para el efecto.
- (ii) En segundo lugar, se invoca la transgresión del requisito de *subsidiariedad*, pues a la fecha se encuentra en curso en la Sección Primera del Consejo de Estado, un proceso iniciado por el entonces Ministro del Interior, Guillermo Rivera Flórez, en ejercicio del medio de control de nulidad, respecto de la decisión de archivo manifestada en pronunciamiento del 6 de diciembre de 2017, por quien actuaba en aquel momento como Presidente del Senado, esto es, el senador Efraín Cepeda Sarabia, como respuesta a las solicitudes formuladas por el citado Jefe de la Cartera Ministerial de los días 30 de noviembre y 4 de diciembre de 2017, para dar por aprobado el proyecto de acto legislativo y enviarlo a promulgación.

<sup>53</sup> Folio 160 del cuaderno 1.

<sup>54</sup> *Ibidem*.

- (iii) En tercer lugar, se menciona que se incumple el requisito de *inmediatez*, “no solo [porque] ha transcurrido a la fecha [10 de junio de 2019] más de un año y medio (30 de noviembre de 2017) desde que se profirió la decisión cuestionada, sino, [porque,] además, la misma se encuentra bajo estudio de legalidad y definición de su naturaleza jurídica en el Consejo de Estado y (...) existe la posibilidad de activar el derecho de iniciativa legislativa que asiste a todos los ciudadanos en general y a los senadores en particular”<sup>55</sup>, para obtener la aprobación de un proyecto con el contenido normativo del que se reclama<sup>56</sup>.
- (iv) En cuarto lugar, se alega que el actuar de la Mesa Directiva, en cuanto a la decisión de archivar el proyecto de acto legislativo por no satisfacer las mayorías exigidas para su aprobación, “(...) se produjo de acuerdo con el procedimiento establecido en la Constitución Política y el Reglamento del Congreso, particularmente la Ley 5ª de 1992 y las reglas jurisprudenciales aplicables para dicha fecha”<sup>57</sup>. Dar una orden judicial que modifique lo resuelto por el Congreso, constituiría “(...) una penosa intromisión en las decisiones y la autonomía de la Rama Legislativa del poder público y esto generaría efectos nefastos, tanto para la eficiencia de la administración de justicia como para el normal desarrollo de la función legislativa”<sup>58</sup>, en clara oposición con lo dispuesto en el artículo 121 de la Carta, conforme al cual: “Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”.
- (v) En quinto lugar, el procedimiento utilizado en el caso concreto fue el establecido en el reglamento del Congreso, que a la vez faculta al Presidente de cada cámara para interpretar su aplicación. En este orden de ideas, no existe irregularidad alguna, al haber estimado “que el proyecto de acto legislativo no satisfacía la mayoría exigida para su aprobación, (...) [y al haber dispuesto] su archivo como en efecto lo ordenan las normas que regulan la materia (...)”<sup>59</sup>. Por lo demás, se advierte que, una vez se tomó dicha decisión, “(...) no se hizo uso del recurso de apelación, al cual tenían derecho los miembros de esta Corporación [como lo es, el accionante] y el Gobierno Nacional[,] por ser este quien tenía la iniciativa de ley de presentar el Proyecto de Acto Legislativo en cuestión, tal como lo establece el artículo 44 del Reglamento del Congreso, concordante con el numeral 1º del artículo 135, 147 y 158 de la Constitución Política de Colombia y 77 de la Ley 5 de 1992”<sup>60</sup>.

37. Como consecuencia de lo expuesto, la Mesa Directiva del Senado solicita rechazar por improcedente la acción de tutela interpuesta en su contra y, en caso de que se decida abordar el fondo del asunto, pide que “[se] valore que la actuación del Congreso (...) ha estado siempre bajo los parámetros constitucionales y legales

<sup>55</sup> Folio 265 del cuaderno 1.

<sup>56</sup> En relación con este punto se cita la sentencia C-180 de 1994, en la que se menciona que “la posibilidad de tener iniciativa legislativa y normativa ante las diversas corporaciones públicas, tiene la naturaleza de un derecho político fundamental de origen constitucional atribuido a todo ciudadano, con miras a que pueda participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (...)”. Lo anterior, en cuanto al caso concreto, “significa que la decisión de archivo de un proyecto de acto legislativo no cierra la puerta para que a través de la iniciativa legislativa se presenten los proyectos que la ciudadanía o quienes tienen la representación para el efecto lo hagan”. Folio 269 del cuaderno 1.

<sup>57</sup> Folio 260 del cuaderno 1.

<sup>58</sup> Folio 285 del cuaderno 1.

<sup>59</sup> Folio 266 del cuaderno 1.

<sup>60</sup> Folio 267 del cuaderno 1.

que impone el ordenamiento jurídico colombiano”<sup>61</sup>, con el fin de negar el amparo pretendido.

## F. INTERVENCIONES DE LOS ENTES VINCULADOS

### Presidencia de la República

38. La Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República solicita que el amparo propuesto sea declarado improcedente, al considerar que la respuesta brindada el día 6 de diciembre de 2017 por la Presidencia del Senado, a las solicitudes realizadas por el Ministro del Interior de la época y el senador Roy Barreras Montealegre, en las que se pedía el envío del proyecto de acto legislativo al Presidente de la República para continuar con su promulgación, y que consta en la Gaceta del Congreso 1198 de 2017, corresponde a un acto administrativo de carácter verbal, susceptible de control por vía de nulidad ante los jueces de lo contencioso administrativo.

39. Según advierte, tal mecanismo se encuentra activo, pues mediante auto del 18 de diciembre de 2017, el Consejo de Estado admitió esta controversia, por lo que no se advierten razones para justificar que la acción de tutela sea el único medio para restablecer los derechos alegados como vulnerados, desconociendo el principio de subsidiariedad<sup>62</sup>. Así las cosas, en sus propias palabras, concluye que: “(...) en el caso sub examine, el accionante no logra probar que el acto administrativo verbal del 6 de diciembre de 2018 proferido por el Presidente del Senado de la República afecta sus derechos fundamentales, o amenaza con causar un perjuicio irremediable que amerite la intervención del juez constitucional, más aún cuando dicho acto se encuentra sujeto a un control de legalidad (...) ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo”<sup>63</sup>.

### Presidencia de la Cámara de Representantes

40. En escrito del día 11 de junio de 2019, la Presidencia de la Cámara de Representantes señaló que no es responsable de las conductas que se alegan como

<sup>61</sup> Folio 269 del cuaderno 1.

<sup>62</sup> Se transcriben los siguientes apartes del auto admisorio en comentario: “(...) Por otro lado, cabe indicar que el pronunciamiento realizado por el Presidente del Senado de la República, el día 6 de diciembre de 2017, constituye la respuesta a las peticiones elevadas por el Ministro del Interior, Guillermo Rivera Flórez los días 30 de noviembre (folios 23-25, Cuaderno Principal), y 4 de diciembre de 2017 (folios 26-27, Cuaderno Principal), en las cuales se solicitó remitir el Proyecto de Acto Legislativo número 5 de 2017-Senado 017-Cámara, por medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2016, toda vez que, en su concepto, el mismo habría sido aprobado. Nótese, entonces, que dicho pronunciamiento se dio al amparo del ejercicio del derecho de petición regulado en el título II del CPACA y no en razón del trámite legislativo regulado, principalmente, en el Acto Legislativo 1 de 2016. // Adicionalmente, debe indicarse que dicho pronunciamiento se dio en virtud de la función propia de los presidentes de las Cámaras Legislativas, señalado en el artículo 43 de la Ley 5 de 1992 norma que dispone: “[4. **Cumplir y hacer cumplir el Reglamento, mantener el orden interno y decidir sobre las cuestiones o dudas que se presenten sobre la aplicación del mismo** [...]” En el caso que nos ocupa, precisamente el cuestionamiento se formuló respecto de la aplicación de los artículos 116 y 117 de la Ley 5 de 1992, lo que significa que nos hallamos en presencia de una función típicamente administrativa. Por lo anterior y siendo el precitado pronunciamiento una declaración unilateral de una autoridad, proferida en ejercicio de función administrativa, que produjo un efecto jurídico directo y definitivo consistente en negar la remisión del precitado proyecto de acto legislativo para su promulgación y control constitucional, es claro que estamos ante la presencia de un acto administrativo susceptible de ser controlado por esta jurisdicción, de acuerdo con lo previsto en el artículo 104 del CPACA. // Así pues, por ajustarse a lo previsto en los artículos 161 y 166 del CPACA, se admite la demanda que en ejercicio del medio de control de nulidad presentó el ciudadano y Ministro del Interior, doctor Guillermo Rivera Flórez, con el fin de obtener la nulidad del acto administrativo verbal proferido por el Presidente del Senado de la República, el día 6 de diciembre de 2017, a través del cual se negó la remisión del Acto Legislativo No. 5 de 2017 del Senado y 017 de 2017 de la Cámara de Representantes ‘Por medio de la cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026’”. Folio 243 del cuaderno 1.

<sup>63</sup> Folio 244 del cuaderno 1.

vulneradoras de los derechos fundamentales invocados por el accionante, por lo que pide su desvinculación del proceso en curso.

41. No se advierte en el expediente que, pese a la vinculación ordenada por el juez de primera instancia, la Procuraduría General de la Nación se haya pronunciado sobre los hechos y pretensiones de la demanda. Como se destacará más adelante su intervención se realizó en sede de revisión, a través de un escrito que fue radicado en la Secretaría General de la Corte el pasado 7 de abril de 2021.

## G. INTERVENCIONES DE LOS COADYUVANTES

### Intervención del ciudadano Juan Carlos Quintero Sierra en coadyuvancia de la demanda formulada por el senador Roy Leonardo Barreras Montealegre

42. A través de apoderado judicial, el día 10 de junio de 2019, el ciudadano Juan Carlos Quintero Sierra, invocando su condición de víctima del conflicto armado<sup>64</sup>, intervino en el proceso como coadyuvante de la demanda formulada por el senador Roy Leonardo Barreras Montealegre. En el escrito que fue radicado ante el juez de instancia, además de reiterar los mismos argumentos previamente resumidos y que justifican la pretensión de amparo, se adicionan los siguientes: (i) no se desconoce el requisito de inmediatez, dado que se ha mantenido una constante dirigida a lograr dar por aprobado el proyecto de acto legislativo de las curules para la paz, sin que, los recursos administrativos y judiciales que hasta el momento han sido activados, hayan logrado tal propósito. De ahí que, *“la violación de los derechos fundamentales solicitados en el amparo es de carácter permanente e indefinido ante el accionar político (...), [y ello] significa que por la permanencia de la vulneración (...)[,] la vigencia de la acción incoada se encuentra instaurada en un plazo razonable para el efecto”*<sup>65</sup>.

43. A lo anterior se añade (ii) que la valoración del otro medio de defensa judicial, para efectos de descartar la procedencia de la acción de tutela por razones de subsidiaridad, debe hacerse en cuanto a su eficacia en concreto, la que no se advierte respecto del otro mecanismo alegado en los escritos de oposición.

44. Por último, (iii) la definición de la mayoría absoluta se encuentra en la Ley 5ª de 1992 y sobre ella se ha pronunciado este tribunal en varias oportunidades, en las que ha advertido que dicho concepto no es igual a la mitad más uno, sino al número entero superior que refleje –precisamente– una mayoría. Así, si los integrantes son 19, la mayoría absoluta de ellos es cualquier número igual o superior a 10.

### Intervención de varios ciudadanos en coadyuvancia de la Mesa Directiva del Senado de la República<sup>66</sup>

45. En escrito del 11 de junio de 2019, los ciudadanos que firmaron la solicitud de coadyuvancia a favor de la Mesa Directiva del Senado, expusieron lo siguiente: (i) el senador Roy Barreras Montealegre no prueba la calidad de víctima, por lo que carece de *legitimación en la causa por activa*; (ii) tampoco actúa en calidad de

<sup>64</sup> Anexa la Resolución 2016-101319 del 20 de mayo de 2016, en la que la UARIV realiza su inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV), por los hechos victimizantes de desplazamiento forzado y amenazas, ocurridos el día 12 de enero de 2002 en el municipio de Teorama (Norte de Santander), zona del Catatumbo.

<sup>65</sup> Folio 341 del cuaderno 1.

<sup>66</sup> Entre las firmas que resultan legibles se advierte la intervención de los siguientes ciudadanos: Sandra Barrera, Rodrigo Pombo, Alejandra Carvajal, Augusto Jiménez, Virginia Garcés, Jorge Botero, Jaime Castro y Carlos Ramírez.

agente oficioso, pues no manifiesta dicha condición, ni presenta evidencia de la cual pueda inferirse que los titulares de los derechos presuntamente vulnerados (las víctimas) no estén en condiciones de defenderlos, lo que refuerza que esta acción es improcedente, esencialmente, por la falta de *legitimación en la causa por activa*; (iii) a lo anterior se agrega que se incumple con el requisito de inmediatez, ya que “[h]an transcurrido más de dieciocho (18) meses desde los hechos, tiempo a todas luces excesivo para cuestionar lo sucedido por esta vía. No se menciona ninguna razón válida para la inactividad del accionante ni hecho nuevo y sorprendente que hubiese cambiado las circunstancias previas. Tampoco se encontraba el señor Barreras en situación alguna de debilidad manifiesta que le impidiera presentar la acción”<sup>67</sup>.

46. Adicionalmente, (iv) se invoca la vulneración del requisito de subsidiariedad, toda vez que se encuentra en curso un proceso ante el Consejo de Estado, en el que se alega la nulidad de la respuesta dada el 6 de diciembre de 2017 por el Presidente del Senado de la República, a las solicitudes formuladas por el entonces Ministro del Interior, dirigidas a dar por aprobado el acto legislativo y a continuar con el trámite de la promulgación. En este sentido, afirman que “[e]l señor Barreras podía haberse hecho parte en dicho proceso como demandante o coadyuvante (...), o iniciar de forma independiente una acción de nulidad con el fin que persigue”<sup>68</sup>.

47. En línea con lo expuesto, (v) se estima que la tutela no es procedente, porque la citada respuesta del 6 de diciembre de 2017 constituye un acto administrativo general, impersonal y abstracto, en relación con el cual existe expresa prohibición de que se pueda promover el amparo, en los términos del numeral 5, del artículo 6, del Decreto 2591 de 1991<sup>69</sup>.

48. Por último, (vi) se añade que el reglamento del Congreso otorga la posibilidad de interponer el recurso de apelación contra las decisiones de los presidentes de cada Cámara, el cual el señor Barreras, pese a la credencial que detenta, no ejerció.

## H. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN

### Primera instancia: sentencia del Juzgado 16 Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá

49. El 12 de junio de 2019, el Juzgado 16 Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá profirió sentencia mediante la cual declaró la improcedencia del amparo propuesto por el senador Roy Barreras Montealegre, la cual fue objeto de extensión en sus efectos respecto de las acciones de tutela promovidas por la Fundación Lazos de Honor y por los ciudadanos Carlos Manuel Vásquez Cardozo y Víctor Manuel Muñoz Mendivelso.

50. El juez de primera instancia manifestó como sustento de su fallo razones vinculadas con la *subsidiariedad* y la *inmediatez* que rigen al amparo constitucional. En cuanto a la primera, destacó que la materia objeto de discusión se encuentra en la actualidad bajo examen del Consejo de Estado, en desarrollo de un medio de control de nulidad frente a la respuesta que brindó la Presidencia del

<sup>67</sup> Folio 415 del cuaderno 1.

<sup>68</sup> Folio 415 del cuaderno 1.

<sup>69</sup> La norma en cita dispone que: “**Artículo 6. Causales de improcedencia de la tutela.** La acción de tutela no procederá: (...) 5. Cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto.”

Senado el día 6 de diciembre de 2017, a las peticiones formuladas por el Ministro del Interior, dirigidas a dar por aprobado el proyecto de acto legislativo y a disponer su consecuente envío al Presidente de la República para promulgación. Esto significa que existe otro medio de defensa judicial idóneo, “*con la ventaja de que (...) no tiene (...) caducidad [y en el que] (...) puede intervenir aún [el accionante]*”<sup>70</sup>. A lo anterior añade que el acto acusado tiene la naturaleza de acto administrativo de carácter general, en relación con el cual no es procedente la tutela, según lo dispuesto en el numeral 5, del artículo 6, del Decreto 2591 de 1991. Y, de manera adicional, considera que no existe un perjuicio irremediable, pues además de que tal supuesto no se acreditó, no se ha privado al Congreso de la República de la competencia de aprobar un acto legislativo para crear las curules de paz, cuyo silencio sobre el particular, tan solo denota que es un asunto que no se estima apremiante.

51. En relación con la segunda de las razones expuestas, esto es, la inmediatez, se afirma que los hechos que justifican el amparo se remontan al 30 de noviembre de 2017, mientras que el escrito tutelar se radicó hasta el 31 de mayo de 2019, es decir, aproximadamente un año y medio después, lo que desvirtúa el carácter apremiante de este recurso constitucional. A ello asocia que, si bien se invoca la sentencia C-080 de 2018 como antecedente de la forma de interpretar el artículo 134 del Texto Superior, lo cierto es que dicha decisión se remonta al 15 de agosto de 2018, esto es, más de nueve meses de diferencia contados desde la radicación de la tutela.

52. Finalmente, a los dos argumentos presentados, le añade que en el pasado la Corte conoció de tutelas con el igual propósito formuladas por varias víctimas, cuyas decisiones que podían ser objeto de revisión preveían la improcedencia del amparo, las cuales, al no ser seleccionadas, hicieron tránsito a cosa juzgada constitucional, y ello hace que se extienda al presente caso sus consecuencias.

### Impugnación

53. En escrito del 18 de junio de 2019, el senador Roy Barreras Montealegre radicó recurso de apelación contra lo resuelto por el juez de primera instancia, en el que argumentó lo siguiente: (i) no es justo con las víctimas que un punto clave del AF dirigido a su reparación integral siga sin desarrollo, por el actuar arbitrario de la Mesa Directiva; (ii) nada asegura que en el proceso ante el Consejo de Estado el efecto de la nulidad sea el de retrotraer las cosas al estado anterior, como ocurrió en el caso de la fallida reforma constitucional a la justicia; (iii) no existe voluntad del Gobierno Nacional ni de sus bancadas para dar aprobación a este acto legislativo, de ahí que si bien formalmente existe la iniciativa legislativa, en la práctica ninguno de los distintos intentos radicados sobre el particular han podido ser aprobados; (iv) la inmediatez también exige analizar que la vulneración no sea permanente en el tiempo, como ocurre en este caso, respecto del derecho a la representación política de las víctimas; y, finalmente, (v) los fallos anteriores no pueden tener ningún tipo de efecto sobre esta decisión, especialmente, porque ellos no fueron adoptados teniendo en cuenta el auto 282 de 2019, actuación que debe ser apreciada para definir la razonabilidad temporal del amparo, pues constituye un antecedente directo en el que se declara un actuar caprichoso y errado de la Mesa Directiva del Senado.

---

<sup>70</sup> Folio 425 del cuaderno 1.

Coadyuvancias a favor de la impugnaciónCoadyuvancia del señor Juan Carlos Quintero Sierra

54. El señor Juan Carlos Quintero Sierra, quien invocó la calidad de coadyuvante antes del fallo de primera instancia<sup>71</sup>, presentó escrito el día 18 de junio de 2019, en el que brinda razones adicionales para contribuir a la apelación formulada por el senador Roy Barreras Montealegre. Al respecto, afirma lo siguiente: (i) se desconoce con la decisión adoptada por el juez de instancia lo previsto en el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991<sup>72</sup>, el cual permite la procedencia de la acción de tutela, a pesar de la existencia de otro medio de defensa judicial, con la carga de verificar respecto de este último su idoneidad y eficacia para el caso concreto. Estas condiciones no se cumplen respecto del medio de control de nulidad que se halla en curso, puesto que *“desde su inicio hasta la fecha han transcurrido 18 meses sin que (...) tenga un resultado eficaz y oportuno para evitar la vulneración de los derechos (...) a la igualdad, al debido proceso y a la participación política de (...) las víctimas del conflicto armado en Colombia[,] que nunca han contado con voz propia en el Congreso de la República (...)”*<sup>73</sup>. La sentencia que es objeto de cuestionamiento, (ii) no tiene en cuenta que su coadyuvancia se realizó por la calidad de víctima del conflicto y desplazado de uno de los municipios que integrarán las CTEPCR, por lo que negar el amparo por razones de procedencia, conduce a que persista la violación de sus derechos y a que se impida su acceso *“a una medida de reparación que, por supuesto, da relevancia constitucional”*<sup>74</sup> a la presente causa.

55. Para el señor Quintero Sierra (iii) es un contrasentido que el juez se justifique en la inacción del legislativo, para advertir la falta de ocurrencia de un perjuicio irremediable, pues se trata de una postura que va en contravía del artículo 4 del Texto Superior, en la medida en que autoriza al legislador para sustituir las funciones del juez de tutela, quien amparado en el *statu quo* de los intereses políticos del momento, se abstiene de cumplir con el deber de resolver de fondo la controversia y de fijar si efectivamente los derechos que han sido invocados se encuentran vulnerados. Por último, (iv) en cuanto a la inmediatez, dado que la controversia se proyecta en el tiempo, y ella no ha sido objeto de decisión judicial, es innegable que los hechos generadores que explican el amparo son de carácter permanente, continuo y actual, lo que conduce a que se entienda que su interposición se realizó en un plazo objetivo y razonable.

Coadyuvancia del senador Temístocles Ortega Narváez

56. El senador Temístocles Ortega Narváez invocó su condición de coadyuvante, por los intereses de las víctimas que residen en el Departamento del Cauca, quienes viven en condiciones precarias y quienes le han manifestado *“su preocupación por [su] falta de representación política”*<sup>75</sup>. Más allá de reiterar la violación en la que, a juicio de los demandantes, incurre la Mesa Directiva del Senado de la República, se exponen los siguientes argumentos como justificativos de la necesidad de

<sup>71</sup> Su condición de tal fue admitida por el juez de primera instancia en el numeral 1° de la parte resolutive de la sentencia del 12 de junio de 2019.

<sup>72</sup> **“Artículo 6. Causales de improcedencia de la tutela.** La acción de tutela no procederá: **1.** Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante.”

<sup>73</sup> Folio 498 del cuaderno 1.

<sup>74</sup> *Ibidem.*

<sup>75</sup> Folio 520 del cuaderno 1.

revocar el fallo de primera instancia, a saber: (i) el medio alternativo de defensa judicial que se propone por la autoridad judicial no es idóneo, ni oportuno, ni eficaz, ya que existe un riesgo de incertidumbre sobre el sentido de la sentencia que concluya el proceso de nulidad, aunado a que ha transcurrido más de 18 meses, sin que al menos se defina el asunto en una instancia; (ii) tal mecanismo controvierte lo resuelto a las peticiones que fueron formuladas por el Ministro del Interior de la época, diferente a lo que se cuestiona en esta oportunidad, que corresponde a la decisión de la citada Mesa Directiva “*de no tener por aprobado el Acto Legislativo 05 de 2017 Senado[,] no obstante haber cumplido con los presupuestos y condiciones para tal aprobación*”<sup>76</sup>; (iii) existe un perjuicio irremediable actual, porque las víctimas no están participando en las decisiones legislativas sobre la implementación del AF, y de no concederse el amparo, se llegará a una situación de daño irreparable. Son los primeros años los decisivos en cualquier proceso de carácter transicional, “*y las víctimas que son el actor principal del proceso carecen de representación, lo que convertiría el proceso en ilegítimo, pues en el mundo contemporáneo, los procesos de paz son concebidos teniendo como eje central los derechos de las víctimas*”<sup>77</sup>.

57. Finalmente, para el senador Ortega Narváez, (iv) la inmediatez se supera sí se tiene en cuenta que la vulneración de los derechos no ha cesado y que por ello se han realizado por el actor todas las diligencias pertinentes para lograr su restablecimiento, como ocurre con las múltiples solicitudes que se han dirigido a la Mesa Directiva, la presentación de nuevos proyectos de reforma y la actual acción constitucional. Por otro lado, (v) la intervención del juez de tutela en esta causa en nada afecta el principio de separación de poderes, “*(...) porque no se trata de suplantar en funciones a la Rama Legislativa, sino, por el contrario, garantizar que la propia decisión de ese mismo órgano (...) se cumpla, pues es la [determinación] de la Mesa Directiva la que resulta violatoria de los derechos alegados, no la decisión del Congreso de la República, que, al contrario, si aprobó la creación de las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (...)*”<sup>78</sup>.

#### Oposición a la impugnación por los coadyuvantes de la Mesa Directiva del Senado

58. En escrito del 10 de julio de 2019, los ciudadanos que coadyuvan la actuación de la Mesa Directiva del Senado de la República, sostienen lo siguiente: (i) el actor omite tener en cuenta que en su condición de senador tiene la posibilidad de llevar adelante la vocería de las víctimas, y que, para el efecto, puede ejercer su iniciativa para lograr la aprobación de un proyecto que active las circunscripciones que por él se reclaman, sin perjuicio de la utilización de los mecanismos de participación en el proceso legislativo. Además, (ii) su inactividad no se puede justificar por el uso de otras herramientas de controversia, y menos aún, la misma puede tener como sustento la aparente falta de voluntad política, ya que, de ser así, el objeto de la tutela no sería nada distinto a pretender “*imponer una decisión que políticamente ha sido negada, en contravía del principio de separación de poderes y de la autonomía de la función legislativa*”<sup>79</sup>.

#### Segunda instancia: sentencia de la Subsección B, de la Sección Cuarta, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca

<sup>76</sup> Folio 528 del cuaderno 1.

<sup>77</sup> Folio 530 del cuaderno 1.

<sup>78</sup> Folios 530 a 531 del cuaderno 1.

<sup>79</sup> Folio 13 del cuaderno 2.

59. En sentencia proferida el 6 de agosto de 2019, la Subsección B, de la Sección Cuarta, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca confirmó el fallo de primera instancia, tan solo en lo que refiere al incumplimiento del requisito de *subsidiariedad* de la acción de tutela, pese a que se exponen argumentos adicionales sobre otros temas materia de discusión.

60. Así, por una parte, se considera errada la decisión del juez de primera instancia de declarar la improcedencia por razón del requisito de *inmediatez*, dado que la discusión sobre la negativa de aprobar las CTEPCR es actual, para quienes tienen la expectativa de aspirar a ellas; y, por la otra, se estima que no se acredita el requisito de *legitimación en la causa por activa*, porque el senador Roy Barreras Montealegre no tiene la condición de representante legal, ni de agente oficioso de las víctimas que dice representar, y tampoco se aprecia que sus derechos se encuentren bajo amenaza o vulneración. Sobre este último punto, afirma lo siguiente: *“Tampoco se halla demostrado que el demandante es el directamente afectado con la decisión adoptada por la Mesa Directiva del Senado de la República, en la cual se negó el envío del proyecto de acto legislativo a la autoridad competente para su sanción y promulgación, dada la falta de votación para tal efecto. Luego, concluye la Sala que el accionante no tiene la calidad de víctima o sus derechos fundamentales se hallan amenazados por ese hecho, pues tan solo fue promotor del proyecto, motivo por el cual aquel no goza de legitimidad procesal para actuar en los términos establecidos en el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991”*<sup>80</sup>.

61. Pese a las consideraciones expuestas, como el mismo tribunal lo aclara, la decisión de confirmar el fallo impugnado, se encuentra en la existencia de otro medio de defensa judicial idóneo, como lo es la acción de simple nulidad ante el Consejo de Estado. Así las cosas, el tema aquí debatido ya está surtiendo su curso normal y allí pueden intervenir todos los ciudadanos para plantear y defender sus argumentos, sin perjuicio de la posibilidad de solicitar la adopción de medidas cautelares para precaver daños eventuales, como se afirma en la solicitud de amparo.

## **I. PRUEBAS RELEVANTES QUE CONSTAN EN EL EXPEDIENTE Y ACTUACIONES ADELANTADAS EN SEDE DE REVISIÓN**

### *Pruebas relevantes que fueron recaudadas en sede de instancia*

62. Con la presente actuación judicial se acompañan los siguientes elementos de juicio relevantes:

- A. Gaceta del Congreso 247 de 2018, correspondiente al Acta 41 de la sesión plenaria del Senado de la República del 30 de noviembre de 2017, en la que se dio por no aprobado el informe de conciliación al proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara.
- B. Gaceta del Congreso 72 de 2018, correspondiente al Acta 269 de la sesión plenaria de la Cámara de Representantes del 29 de noviembre de 2017, en la que se aprobó el informe de conciliación al proyecto de acto legislativo ya mencionado.

<sup>80</sup> Folio 24 del cuaderno 2.

- C. Gaceta del Congreso 1100 de 2017, correspondiente a la publicación de un informe de conciliación al citado proyecto de acto legislativo en el Senado de la República.
- D. Gaceta del Congreso 1198 de 2017, en la que consta la declaración del 6 de diciembre del año en cita, realizada por el entonces Presidente del Senado de la República, senador Efraín Cepeda Sarabia, en la que se da respuesta a las solicitudes del Ministro del Interior de la época y del senador Roy Barreras Montealegre del 30 de noviembre y del 4 de diciembre, dirigidas a dar por aprobado el proyecto de acto legislativo y a disponer su envío al Presidente de la República para su promulgación. En términos generales, en este documento se advierte lo siguiente: (i) la decisión de la Mesa Directiva se ajustó a los presupuestos normativos y procedimentales de rigor, ratificando el resultado manifestado por el Secretario del Senado<sup>81</sup>, por virtud del cual el informe de conciliación no cumplió con los requisitos señalados por la Constitución para darse por aprobado; (ii) frente a lo sucedido en ese momento, ni el Ministro del Interior ni el senador Roy Barreras interpusieron el recurso de apelación, como lo permite el artículo 44 de la Ley 5ª de 1992<sup>82</sup>; y (iii) respecto de la mayoría absoluta, su definición se encuentra en el artículo 117 de la ley en cita, en donde se establece que la decisión debe ser adoptada por mayoría de los votos de los integrantes<sup>83</sup>, que para este caso era de 102 senadores. Una lectura en sentido contrario afectaría el principio de rigidez constitucional.
- E. Constancia del Secretario General de la Cámara de Representantes del 11 de junio de 2019, en la que se advierte que para el momento en que se votó el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, dicha corporación se encontraba integrada por 166 congresistas<sup>84</sup>. En lo que atañe al resultado de la votación del informe de conciliación, se incluye otra constancia del 14 de diciembre de 2017, en la que se suministra la siguiente información<sup>85</sup>:

Representantes a la Cámara presentes en la votación	123
Votación por el “SI” (88 electrónicos + 2 manuales)	90
Votación por el “NO” (32 electrónicos + 1 manual)	33
Representantes a la Cámara presentes y que no votaron	0

- F. Constancia del Secretario General del Senado de la República del 7 de junio de 2019, en la que se aprecia que el señor Roy Leonardo Barreras Montealegre se posesionó como senador el día 20 de julio de 2014, como se consigna en la Gaceta del Congreso 416 del año en cita, y que integra la Comisión Primera Constitucional y la Comisión Especial de Paz<sup>86</sup>.

<sup>81</sup> Ley 5ª de 1992, art. 47.4.

<sup>82</sup> La norma en cita dispone que: “**Artículo 44. Decisiones presidenciales.** Las decisiones de los Presidentes son apelables inmediatamente ante la respectiva Corporación Legislativa.”

<sup>83</sup> En la mencionada disposición se señala lo siguiente: “**Artículo 117. Mayorías decisorias.** Las decisiones que se adoptan a través de los diferentes modos de votación surten sus efectos en los términos constitucionales. La mayoría requerida, establecido el quórum decisorio, es la siguiente: (...) **2. Mayoría absoluta.** La decisión es adoptada por la mayoría de los votos de los integrantes.”

<sup>84</sup> Folio 412 del cuaderno 1.

<sup>85</sup> Folio 105 del cuaderno 3.

<sup>86</sup> Folio 292 del cuaderno 1.

- G. Constancia del Secretario General del Senado de la República del 14 de diciembre de 2017, en la que se relaciona el resultado final de la votación del informe de conciliación, en la sesión plenaria del 30 de noviembre de 2017. Textualmente, se señala lo siguiente: *“Votación nominal al informe de conciliación del Proyecto de Acto Legislativo número 017 de 2017 Cámara, 05 de 2017 Senado, ‘Por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026’, realizada en la sesión plenaria del Honorable Senado de la República, de fecha 30 de noviembre de 2017: Por el Sí: 50; Por el No: 7, Total: 57 votos”*<sup>87</sup>.
- H. Respuesta del 28 de agosto de 2018 dirigida al senador Roy Barreras y otros, por parte del Presidente del Senado de la República de la época, senador Ernesto Macías Tovar, en la que, en términos generales, se afirma lo siguiente: (i) no cabe aplicar lo resuelto en la sentencia C-080 de 2018 al caso en revisión, en tanto que allí la Corte *“estudió los requisitos formales que deben reunir las mayorías para que una ley estatutaria sea aprobada y no los exigidos para la aprobación de un acto legislativo, que corresponde al caso de las [citadas] curules”*<sup>88</sup>; y (ii) no es procedente atender la petición de remitir el proyecto para promulgación del Presidente de la República, *“(…) en tanto el acto que dispuso el archivo se encuentra subjudice [y] se presume su legalidad (…) hasta tanto el juez no se pronuncie, [por lo que] no es viable dar curso a su solicitud por carecer de competencia para tal efecto”*<sup>89</sup>.
- I. Informe del Secretario General del Senado de la República del 6 de noviembre de 2017, en el que se sostiene lo siguiente: (i) el *quórum* y las mayorías no son conceptos idénticos, ni asimilables, pues el primero tiene un carácter operativo dirigido a permitir la deliberación, mientras que el segundo se coteja al instante en que se surte la votación de una iniciativa. El artículo 134 de la Constitución únicamente permite adecuar el *quórum*, como consecuencia de las vacantes no susceptibles de ser reemplazadas, y de la aplicación del régimen sobre los impedimentos y las recusaciones<sup>90</sup>; (ii) extender dicho precepto superior al caso de las mayorías desconocería el principio de rigidez constitucional, ya que mediante un número exiguo de congresistas se podría alterar el orden superior vigente, prácticamente haciendo más fácil la tramitación de un acto legislativo comparado con una ley; y (iii) también se lesionaría la lógica del funcionamiento del régimen de bancadas, toda vez que el partido afectado con las decisiones que conducen a la disminución de sus miembros, por fuera de la voluntad del electorado, podría convertirse de una mayoría en una minoría. Finalmente, aclara que esta interpretación esta mediada por la circunstancia de que, para la fecha del pronunciamiento, *“aún no hay doctrina constitucional vigente, ni un precedente claro para establecer el sentido del artículo 134 de la C.P., y sobre las consecuencias de la imposición de la figura de la silla vacía para la conformación de las mayorías constitucionales”*<sup>91</sup>.

---

<sup>87</sup> Folio 148 de cuaderno 3.

<sup>88</sup> Folio 304 del cuaderno 1.

<sup>89</sup> Folio 307 del cuaderno 1.

<sup>90</sup> Como se ha dicho, la norma en cita dispone que: *“Para efectos de conformación de quórum se tendrá como número de miembros la totalidad de los integrantes de la Corporación con excepción de aquellas curules que no puedan ser reemplazadas. La misma regla se aplicará en los eventos de impedimentos o recusaciones aceptadas.”*

<sup>91</sup> Folio 156 del cuaderno 3.

- J. Copias de los fallos de una acción de tutela promovida por los señores Robinson López Descanse y otros contra la Mesa Directiva del Senado de la República, en la que se invocaba la protección de los derechos a la paz, a la participación, a la representación política y al debido proceso administrativo. Según se constata, la primera instancia se resolvió el 18 de diciembre de 2017 y la segunda el 9 de febrero de 2018. La vulneración de los derechos invocados se justificaba por la interpretación errónea de la Mesa Directiva en no dar por aprobado el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, a pesar de haber obtenido la mayoría absoluta requerida por la Constitución y las normas reglamentarias.

De acuerdo con la decisión definitiva del 9 de febrero de 2018 del juez de segunda instancia, esto es, la Subsección B, de la Sección Cuarta, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el amparo propuesto era improcedente, por las siguientes razones: (i) porque ante el Consejo de Estado se encontraba en segunda instancia la definición de una *acción de cumplimiento* promovida por el Ministro del Interior de la época, dirigida a garantizar lo previsto en los artículos 134 y 165 de la Constitución<sup>92</sup> y en los artículos 117 y 196 de la Ley 5ª de 1992<sup>93</sup>, todos sobre mayoría absoluta y promulgación gubernamental, de suerte que existía otro mecanismo de defensa judicial para conseguir la aprobación del proyecto de Acto Legislativo que se mencionaba en la acción de tutela, en desconocimiento del requisito de subsidiariedad. Dicho medio de defensa corresponde a una acción pública en la que pueden intervenir todos los ciudadanos, incluidos los accionantes, para efectos de plantear y defender sus argumentos. Por lo demás, (ii) tampoco cabía la tutela como mecanismo transitorio en salvaguarda de los derechos de representación y participación ciudadana, en consideración a la calidad de víctimas de los accionantes, “(...) *puesto que la acción de cumplimiento contempla la adopción de medidas cautelares que pueden ser ejercidas para prevenir amenazas y precaver daños eventuales o perjuicios irremediables*”<sup>94</sup>.

- K. Copias de los fallos de una acción de tutela promovida por los señores Odorico Guerra Salgado y Paolo Javier Moncayo contra la Mesa Directiva del Senado de la República, en la que se invocaba el amparo de los derechos a la dignidad humana y al acceso a medidas de reparación colectiva por no dar por aprobado el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara. Según se constata, la primera instancia se resolvió el 14 de junio de 2018 y la segunda el 31 de julio del año en cita. De acuerdo con esta última decisión dada por la Subsección A, de la Sección Cuarta, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el amparo propuesto era improcedente por *carencia actual de objeto*, pues el plazo para inscribir candidatos a las elecciones del Congreso del año 2018 venció el 17 de diciembre de 2017, por lo que cualquier daño que se hubiese pretendido precaver con la orden de dar por aprobado el proyecto de acto legislativo ya se encontraba consumado, toda vez que las elecciones se habían llevado a cabo y los congresistas electos ya habían tomado posesión de sus curules.

<sup>92</sup> El artículo 134 de la Constitución se citó con anterioridad, mientras que el artículo 165 dispone que: “*Aprobado un proyecto de ley por ambas Cámaras, pasará al Gobierno para su sanción. Si éste no lo objetare, dispondrá que se promulgue como ley; si lo objetare, lo devolverá a la Cámara en que tuvo origen*”.

<sup>93</sup> El artículo 117 de la Ley 5ª de 1992 fue transcrito previamente, mientras que el artículo 196 señala que: “*Aprobado un proyecto por ambas Cámaras, pasará al Gobierno para su sanción. Si no lo objetare, dispondrá que se promulgue como ley*”.

<sup>94</sup> Folio 59 del cuaderno 3.

En este sentido, los actores podían esperar la suerte del proceso de nulidad simple que se había admitido en el Consejo de Estado, frente a la declaración del Presidente del Senado del 6 de diciembre de 2017, sin que fuese posible anticipar una decisión para una elección futura (en 4 años), ya que ello violaría *“los principios de temporalidad, subsidiariedad y residualidad de la acción de tutela, pues el asunto lo tiene en conocimiento el Consejo de Estado”*<sup>95</sup>.

Auto del 13 de marzo de 2020 proferido por el Magistrado Sustanciador

63. El 13 de marzo de 2020, el Magistrado Sustanciador decretó como prueba el envío de una copia del expediente del juicio de nulidad simple que se surte en el Consejo de Estado, en particular, en la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo<sup>96</sup>, respecto de la declaración realizada por el Presidente del Senado el día 6 de diciembre de 2017, referida con anterioridad y que consta en la Gaceta del Congreso 1198 de ese mismo año. Tal orden se cumplió el 1° de octubre de 2020, a través de un correo electrónico con un archivo compartido de OneDrive<sup>97</sup>.

64. Para la fecha de envío, el expediente constaba de 923 folios y de un cuaderno adicional de otros 92, referente este último al trámite de las medidas cautelares. En términos generales, se destacan los siguientes elementos de juicio:

- A. Transcripción literal de la declaración realizada el día 6 de diciembre de 2017 por el Presidente del Senado de la época, senador Efraín Cepeda Sarabia, la cual se resumió en sus elementos esenciales en el acápite anterior de esta providencia<sup>98</sup>.
- B. Copia de la solicitud realizada el 30 de noviembre de 2017 al Presidente del Senado por parte del Ministro del Interior, Guillermo Rivera Flórez, en la que pide dar por aprobado el proyecto de acto legislativo y remitirlo al Presidente de la República para su promulgación<sup>99</sup>. Como fundamento de su petición, afirma que en la sesión del Senado de ese mismo día se aprobó el informe de conciliación, ya que en aplicación de la figura de la silla vacía y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 134 de la Carta, la mayoría absoluta estaba dada por el voto favorable de los 50 senadores, que así lo hicieron, al descontarse de los 102 elegidos, tres que estaban suspendidos sin posibilidad de reemplazo.
- C. Copia de la solicitud realizada el 4 de diciembre de 2017 al Presidente del Senado por parte del Ministro del Interior, Guillermo Rivera Flórez, con el mismo propósito descrito en la comunicación anterior, en la que, si bien coincide en que *quórum* y mayoría son conceptos distintos, *“uno depende del otro para establecer cuál es el número de votos necesarios para la aprobación de cualquier iniciativa”*<sup>100</sup>.

<sup>95</sup> Folio 192 del cuaderno 3.

<sup>96</sup> Expediente 110010324000-2017-00474-00.

<sup>97</sup> Según constancia secretarial enviada al correo electrónico del despacho del Magistrado Sustanciador del 2 de octubre de 2020.

<sup>98</sup> Folios 1 a 6 del expediente digital.

<sup>99</sup> Folios 23 a 25 del expediente digital.

<sup>100</sup> Folio 26 del expediente digital.

- D. Copia de la demanda de nulidad simple radicada por el Ministro del Interior de la época, con sello de recibido del 7 de diciembre de 2017, en la que se identifica como objeto de acusación “(...) *el acto administrativo verbal proferido el 6 de diciembre de 2017 consistente en negar la remisión del Acto Legislativo 017 de 2017 Cámara, 05 de 2017 Senado, ‘Por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias de Paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2016’ para promulgación y posterior control de constitucionalidad, proferido por el Dr. Efraín Cepeda Sarabia, Presidente del Senado de la República (...)*”<sup>101</sup>.
- E. Copia del auto admisorio de la demanda de nulidad simple del 18 de diciembre de 2017, proferido por la Sección Primera de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en el que, como se expuso con anterioridad, se afirma que la declaración del 6 de diciembre de 2017 del Presidente del Senado, constituye la respuesta a las peticiones formuladas por el Ministro, por lo que dicho pronunciamiento se dio al amparo del Título II del CPACA y no en razón del trámite legislativo regulado en el Acto Legislativo 01 de 2016. Además, para su expedición se invocó el artículo 43.4 de la Ley 5ª de 1992<sup>102</sup>, con el propósito de interpretar el alcance de los artículos 116 y 117 de esa misma regulación, lo que significa que su contenido refleja el ejercicio de una “*función típicamente administrativa*”<sup>103</sup>. En este contexto, concluye que: “*Por lo anterior y siendo el precitado pronunciamiento una declaración unilateral de una autoridad, proferida en ejercicio de función administrativa, que produjo un efecto jurídico directo y definitivo consistente en negar la remisión del precitado proyecto de acto legislativo para su promulgación y control constitucional es claro que estamos en presencia de un acto administrativo, susceptible de ser controlado por esta jurisdicción, de acuerdo con lo previsto en el artículo 104 del CPACA*”<sup>104</sup>.
- F. Copia del escrito de contestación de la demanda por parte del Senado de la República, en el que, en resumidas cuentas, se señala lo siguiente: (i) la respuesta que se brindó por el Presidente de la citada corporación no es un acto administrativo; (ii) la misma se justificó en una lectura correcta de los artículos 116 y 117 de la Ley 5ª de 1992 y del artículo 365 de la Constitución; (iii) los conceptos de *quórum* y mayorías son distintos; y (iv) “[*la*] acción de nulidad simple pretende que el Presidente del Congreso, por sí solo, adopte una decisión consistente en revivir un proyecto de acto legislativo que, según el consenso de la plenaria del Senado de la República, surgido al final de la sesión respectiva, ya había sido improbadado y archivado y lo cierto es que, revisar la decisión corporativa adoptada con la sola intervención del Presidente del Senado desconoce el hecho de que, de una u otra manera, la misma contó con la aquiescencia, así sea tácita, de todos los presentes en la sesión correspondiente quienes mancomunadamente asintieron con su silencio la declaración secretarial de que el proyecto había sido improbadado pues no se interpuso el recurso que válidamente procedía”<sup>105</sup>.

<sup>101</sup> Folio 42 del expediente digital.

<sup>102</sup> La norma en cita dispone que: “**Artículo 43. Funciones.** Los Presidentes de las Cámaras Legislativas cumplirán las siguientes funciones: (...) 4. Cumplir y hacer cumplir el Reglamento, mantener el orden interno y decidir las cuestiones o dudas que se presenten sobre la aplicación del mismo.”

<sup>103</sup> Folio 71 del expediente digital.

<sup>104</sup> Folio 72 del expediente digital.

<sup>105</sup> Folio 111 del expediente digital.

G. Copias de la audiencia inicial del proceso de nulidad simple que, por razones de saneamiento del proceso y de solicitudes de protección del debido proceso, se prolongó durante varias sesiones, durante los días 18 de marzo y 1° de noviembre de 2019<sup>106</sup>. De igual manera, se advierte la resolución de recursos de súplica frente a decisiones adoptadas respecto de varias de las excepciones previas formuladas por la parte demandada, en donde, de manera específica, se destaca el auto del 15 de agosto de 2019, en el que se reitera que: “(...) para la Sala, en la medida en que la declaración dada por el Presidente del Senado en la rueda de prensa que tuvo lugar el 6 de diciembre de 2017 manifestó que no accedía a la solicitud del actor de remitir para su promulgación y posterior control de constitucionalidad, el Proyecto de Acto Legislativo número 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, deviene la posibilidad de darle el tratamiento de acto administrativo general, expresado en forma verbal”<sup>107</sup>. Finalmente, la última actuación que consta es un auto del 20 de marzo de 2020, en el que se resuelve un recurso de súplica, respecto de la decisión de no aceptar la calidad de coadyuvantes de varios sujetos que así la invocaron<sup>108</sup>.

Auto 379 del 15 de octubre de 2020 y auto 033 del 4 de febrero de 2021, ambos proferidos por la Sala Plena de la Corte Constitucional

65. Durante el trámite del presente proceso, debido a la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia por el COVID-19, el Consejo Superior de la Judicatura suspendió los términos judiciales en todo el país desde el 16 de marzo<sup>109</sup> hasta el 30 de julio de 2020<sup>110</sup>, los cuales fueron levantados de forma automática a partir de esta última fecha.

66. No obstante, ante la necesidad de contar con nuevos elementos de juicio, en auto 379 de 2020 se procedió por la Sala Plena a decretar su práctica, incluyendo una nueva orden de suspensión de términos, sustentada en el artículo 64 del Acuerdo 02 de 2015<sup>111</sup>. Con posterioridad, en la medida en que varias de las pruebas requeridas no fueron enviadas a la Corte en el plazo señalado para el efecto, y ante solicitud que remitió el Secretario General del Senado de la República para ampliar el tiempo dispuesto para proceder a su cumplimiento, se decidió otorgar un nuevo plazo a través del auto 033 de 2021, con miras a lograr el envío del material probatorio faltante, en el que, además, por la razón expuesta, se hizo necesario extender la suspensión de términos decretada en la providencia anterior<sup>112</sup>.

<sup>106</sup> Folios 350 y 500 del expediente digital.

<sup>107</sup> Folio 447 del expediente digital.

<sup>108</sup> Folios 882 y ss. del expediente digital. En cuanto a la medida cautelar que se vinculaba con las elecciones del año 2018, cabe señalar que la misma fue negada por el Consejo de Estado por cuanto para el momento de su definición, ya se había cerrado el período de inscripción de candidatos al Congreso de la República para el período 2018-2022.

<sup>109</sup> Inicialmente, por medio de Acuerdo PCSJZ20-11517. Este fue prorrogado por medio de los Acuerdos PCSJZ20-11521, PCSJZ20-11526, PCSJZ20-11532, PCSJZ20-11546, PCSJZ20-11549 y PCSJZ20-11556. Esta suspensión afecta los términos de los procesos de revisión de tutela.

<sup>110</sup> Por medio del Acuerdo PCSJA20-11567, el Consejo Superior de la Judicatura decidió levantar la suspensión de términos judiciales para revisión de fallos de tutela a partir del 1 de julio de 2020. Luego, mediante Acuerdo PCSJA20-11581 del 27 de junio de 2020, dicha corporación previó que la suspensión de términos se prorrogaría hasta el 30 de julio de 2020.

<sup>111</sup> En el resolutivo cuarto se dispuso lo siguiente: “**SUSPENDER** los términos para fallar el expediente de la referencia, con lo cual la fecha para adoptar una decisión de fondo se ampliará por tres (3) meses contados desde la finalización del plazo inicialmente previsto para ser decidido, de acuerdo con lo establecido en el artículo 64 del Acuerdo 02 de 2015”.

<sup>112</sup> En el resolutivo segundo se señaló que: “En consecuencia, **AMPLIAR** la suspensión de términos para decidir el expediente de la referencia. Por lo cual, la fecha para adoptar una decisión de fondo se ampliará por tres (3) meses

67. Ahora bien, en cuanto al material probatorio solicitado, cabe realizar las siguientes precisiones:

- A. Se solicitó el envío de los antecedentes básicos legislativos, en los que consta el trámite de aprobación del proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, “*Por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026*”. Al respecto, se remitió la información que consta en el siguiente cuadro y cuyo análisis se hará, en lo pertinente, al momento de pronunciarse sobre el caso concreto:

<b>SECUENCIA DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO, CONFORME AL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2016</b>	<b>PRUEBA ACREDITADA (Nota: la referencia a las Gacetas sigue la secuencia del procedimiento legislativo y no el orden de publicación)</b>
Iniciativa gubernamental	Gaceta del Congreso 308 de 2017
<b>TRÁMITE EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA</b>	
Elaboración y publicación de ponencia para primer debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República	<u>Ponencia mayoritaria</u> : Gaceta del Congreso 384 de 2017 <u>Ponencia minoritaria</u> : Gaceta del Congreso 410 de 2017
Aprobación de la iniciativa en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República	Gaceta del Congreso 516 de 2017
Elaboración y publicación de ponencia para segundo debate en la plenaria del Senado de la República	<u>Ponencia mayoritaria</u> : Gaceta del Congreso 476 de 2017 <u>Ponencia minoritaria</u> : Gaceta del Congreso 487 de 2017
Aprobación de la iniciativa en la plenaria del Senado de la República	Gacetas del Congreso 046 y 050 de 2018, y 1021 de 2017
<b>TRÁMITE EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES</b>	
Elaboración y publicación de ponencia para primer debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes	<u>Ponencia mayoritaria</u> : Gaceta del Congreso 811 de 2017 <u>Ponencia minoritaria</u> : Gaceta del Congreso 813 de 2017
Aprobación de la iniciativa en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes	Gaceta del Congreso 1070 de 2017
Elaboración y publicación de ponencia para segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes	<u>Ponencia mayoritaria</u> : Gaceta del Congreso 946 de 2017 <u>Ponencia minoritaria</u> : Gaceta del Congreso 972 de 2017
Aprobación de la iniciativa en la	Gacetas del Congreso 044, 067 y 225

adicionales, contados desde la finalización del plazo previsto en el auto 379 de 2020, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 64 del Acuerdo 02 de 2015”.

plenaria de la Cámara de Representantes	de 2018
<b>TRÁMITE DE CONCILIACIÓN</b>	
Composición de la Comisión de Conciliación	Gacetas del Congreso 1049 y 1050 de 2017
Publicación del informe de conciliación en cada una de las Cámaras	<p><u>Cámara de Representantes:</u>  <b>Primer informe:</b> Gaceta del Congreso 1049 de 2017  <b>Segundo informe:</b> Gaceta del Congreso 1086 de 2017  <b>Tercer informe:</b> Gaceta del Congreso 1102 de 2017</p> <p><u>Senado de la República:</u>  <b>Primer informe:</b> Gaceta del Congreso 1050 de 2017  <b>Segundo informe:</b> Gaceta del Congreso 1078 de 2017  <b>Tercer informe:</b> Gaceta del Congreso 1100 de 2017</p>
Aprobación del informe de conciliación en la plenaria de la Cámara de Representantes	Gacetas del Congreso 56 y 72 de 2018
Sesiones relacionadas con el proceso de deliberación y votación del informe de conciliación en la plenaria del Senado de la República	Gacetas del Congreso 322, 323, 347, 348 y 247 de 2018

B. Se solicitó al Secretario General del Senado de la República lo siguiente:

<b>PRUEBA SOLICITADA</b>	<b>RESULTADO</b>
Una constancia secretarial en la que se certifique el número de veces que el informe de conciliación fue sometido a votación, las sesiones en que ello tuvo lugar, el <i>quórum</i> decisorio, el resultado nominal de cada votación, y la decisión adoptada por la Mesa Directiva en cada caso.	No se otorgó ninguna respuesta por parte de la autoridad requerida. Sin embargo, tal información se extrae de las Gacetas del Congreso 322, 323, 347, 348 y 247 de 2018.
Una constancia secretarial en la que se certifique si frente a la decisión secretarial de considerar como no aprobado el informe de conciliación en la sesión del día 30 de noviembre de 2017, se hizo uso por parte del senador Roy Leonardo Barreras Montealegre, de otro congresista o de algún ministro de la posibilidad de <b>apelar</b> dicha determinación, en los términos del artículo 44 de la Ley 5ª de 1992.	No se otorgó ninguna respuesta por parte de la autoridad requerida. Sin embargo, tal información se extrae de la Gaceta del Congreso 247 de 2018.
Una constancia secretarial en la que	No se otorgó ninguna respuesta por

<p>se certifique (i) el número total de senadores que integraban dicha corporación para el 30 de noviembre de 2017; (ii) el número exacto de congresistas ausentes con excusa a dicha sesión; (iii) el número exacto de congresistas que, para esa fecha, aún no habían tomado posesión del cargo; (iv) el número exacto de congresistas incurso en una causal de vacancia temporal o absoluta y que, por lo tanto, estaban suspendidos o separados del ejercicio del cargo para el 30 de noviembre de 2017 (<i>lo anterior, en los términos de los artículos 134 de la Constitución y 274 de la Ley 5ª de 1992</i>); y (v) el número total de congresistas en situación de impedimento o recusación aceptada respecto del trámite de deliberación, discusión y votación del proyecto de Acto Legislativo No. 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara.</p>	<p>parte de la autoridad requerida. Sin embargo, tal información se extrae de la Gaceta del Congreso 247 de 2018 y de los elementos de juicio que más adelante se referirán.</p>
<p>Copia de <b>todas</b> las peticiones radicadas ante la Mesa Directiva por el señor Guillermo Abel Rivera Flórez (<i>en calidad de Ministro del Interior</i>) y por el senador Roy Leonardo Barreras Montealegre, en relación con la decisión de dar por no aprobado el informe de conciliación al proyecto de Acto Legislativo No. 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara. Para el efecto, es indispensable que se acompañe <b>certificación</b> de (i) la fecha y hora de radicación, (ii) del trámite que se le otorgó a cada una de ellas, y (iii) que se <b>anexe copia</b> de la respuesta realizada.</p>	<p><b>1.</b> La respuesta otorgada por el Secretario General del Senado de la República es la siguiente: <i>“Una vez revisados los archivos de esta Secretaría General del Senado, se pudo constatar que no existe dentro de los mismos solicitud alguna sobre lo de la referencia”</i><sup>113</sup>.</p> <p><b>2.</b> Lo anterior es abiertamente contrario al resto de elementos de juicio que constan en el expediente, pues, como ya se relató, (i) el Ministro del Interior de la época, Guillermo Rivera Flórez, radicó petición el día 30 de noviembre de 2017, en la que pidió dar por aprobado el proyecto de acto legislativo y remitirlo al Presidente de la República para su promulgación; (ii) petición que se reiteró el 4 de diciembre de 2017; (iii) frente a ellas se encuentra la respuesta que fue dada por el entonces Presidente del Senado, Efraín Cepeda Sarabia, del día 6 del mes y año en cita, en la que de</p>

<sup>113</sup> Folio 7 del oficio de respuesta SGE-CS-CV19-2417-2020 del 15 de diciembre de 2020 suscrito por Gregorio Eljach Pacheco, en calidad de Secretario General del Senado de la República.

	<p>forma expresa también se menciona que, con su emisión, se resuelve la solicitud del senador Roy Barreras Montealegre del 30 de noviembre de 2017 (sobre esta última no existe copia en el expediente). Además, igualmente (iv) se aprecia una respuesta del 28 de agosto de 2018 del Presidente del Senado de la época, Ernesto Macías Tovar, en la que, frente a una nueva solicitud del citado senador con el mismo objeto, se niega la aplicación de la sentencia C-080 de 2018, al presente caso sometido a revisión.</p>
<p>Una constancia secretarial en la que se certifique la situación jurídica para el 30 de noviembre de 2017 de los senadores Martín Morales, Bernardo Miguel Elías, Musa Besaile Fayad y Álvaro Ashton. En concreto, si la Mesa Directiva había sido notificada de la suspensión en el ejercicio del cargo, en virtud del trámite previsto en el artículo 277 de la Ley 5ª de 1992, o si tal decisión se adoptó directamente por la Mesa Directiva, conforme lo autoriza el inciso 3º de la disposición en cita, con el señalamiento exacto de la fecha en que se procedió en tal sentido. Para el efecto, sírvase acompañar con la respuesta <b>todos</b> los soportes documentales que existan sobre el particular.</p>	<p>En este punto se agregaron las siguientes resoluciones:</p> <p>(i) Resolución 031 del 24 de agosto de 2016, en la que se suspendió en el ejercicio de la investidura congresional al senador Martín Emilio Morales Diz.</p> <p>(ii) Resolución 076 del 24 de octubre de 2017, en la que suspendió en el ejercicio de la investidura congresional al senador Bernardo Miguel Elías Vidal.</p> <p>(iii) Resolución 092 del 22 de noviembre de 2017, en la que se suspendió en el ejercicio de la investidura congresional al senador Musa Besaile Fayad.</p> <p>(iv) Resolución 137 del 3 de abril de 2018, en la que se suspendió en el ejercicio de la investidura congresional al senador Álvaro Antonio Ashton Giraldo.</p>

C. Se solicitó a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes la siguiente información:

<b>PRUEBA SOLICITADA</b>	<b>RESULTADO</b>
<p>Una relación de todos los proyectos de acto legislativo que se hayan radicado con posterioridad al 30 de noviembre de 2017 y hasta la fecha, que estén vinculados con el punto referente a la creación de circunscripciones especiales de paz</p>	<p><b>1.</b> El Secretario General de la Cámara de Representantes, en oficio S.G.2-1400/2020 del 10 de diciembre del año en cita, informó lo siguiente: “(...) <i>después de buscar en los archivos electrónicos de la dependencia no se</i></p>

<p>en la Cámara de Representantes, en desarrollo de lo previsto en el acápite 2.3.6 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.</p> <p>Sobre el particular, en la <i>relación solicitada</i> se debe consignar la siguiente información: (i) el número de radicación del proyecto en cada cámara; (ii) la autoridad que procedió a su presentación, en los términos del artículo 375 de la Constitución; (iii) la fecha en qué fue radicado; (iv) el trámite cursado; y (v) el estado actual.</p>	<p><i>encontraron proyectos de acto legislativo radicados con posterioridad al 30 de noviembre de 2017 referentes a la creación de circunscripciones especiales de paz en la Cámara (...)</i><sup>114</sup>.</p> <p><b>2.</b> El Secretario General del Senado de la República, en oficio SGE-CS-CV19-2417-2020 del 15 de diciembre del año en cita, puso de presente los siguientes proyectos de acto legislativo:</p> <p>(i) Proyecto de Acto Legislativo 014 de 2018 Senado, acumulado con el 15 y 16 de 2018, <i>“Por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes entre el segundo periodo legislativo 2018-hasta 2022 y en el periodo constitucional legislativo 2022-2026”</i>, presentado el día 21 de marzo de 2018, por: HS Roy Barreras Montealegre, Iván Cepeda Castro y Alirio Uribe Muñoz; y HR Oscar Hurtado Pérez, Oscar Ospina Quintero, Jack Housni Jaller, Berner Zambrano y Harry González G., <b>actualmente archivado.</b></p> <p>(ii) Proyecto de Acto Legislativo 016 de 2018 Senado, acumulado con el 14 y 15 de 2018, <i>“Por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes entre el segundo periodo legislativo 2018-hasta 2022 y en el periodo constitucional legislativo 2022-2026”</i>, presentado el día 9 de abril de 2018, por: HS Luis Fernando Velasco, Efraín Cepeda Sarabia, Sofia Gaviria, Juan Manuel Corzo, Doris Vega, Juan Diego Gómez, Jorge Iván Ospina, Juan Carlos Restrepo, Alexander López y Manuel Enríquez Rosero, <b>actualmente archivado.</b></p>
--	---

<sup>114</sup> Folio 2 del escrito remitido.

	<p>(iii) Proyecto de Acto Legislativo 001 de 2018 Senado, acumulado con el 04 de 2018, “<i>Por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes</i>”, presentado el día 20 de julio de 2018, por: HS Alexander López Maya, Alberto Castilla Salazar, Gustavo Francisco Petro Urrego, Feliciano Valencia Medina, Gustavo Bolívar Moreno, Julián Gallo, Victoria Sandino Simanca, Antonio Sanguino Páez, Iván Cepeda Castro y Griselda Lobo Silva, y HR Angela María Robledo, María José Pizarro, Leo Fredy Muñoz, Omar Restrepo, David Racero, Luis Alberto Alban, John Jairo Cárdenas y otros, <b>actualmente archivado.</b></p> <p>(iv) Proyecto de Acto Legislativo 004 de 2018 Senado, acumulado con 01 de 2018, “<i>Por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes entre el segundo periodo legislativo 2018-hasta 2022 y en el periodo constitucional legislativo 2022-2026</i>”, presentado el día 20 de julio de 2018, por el Ministro del Interior de la época, Guillermo Rivera Flórez, <b>actualmente archivado.</b></p>
--	--

## II. CONSIDERACIONES

### A. SELECCIÓN Y COMPETENCIA DE LA SALA PLENA

68. Esta Sala es competente para revisar las decisiones proferidas en las acciones de tutela de la referencia, con fundamento en lo previsto en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución. Cabe aclarar que el expediente T-7.585.858 fue seleccionado por la Sala de Selección Número Nueve, mediante auto del 9 de diciembre de 2019, integrada por los Magistrados Alejandro Linares Cantillo y Diana Fajardo Rivera, previa decisión de la Sala Plena de esta corporación de negar los impedimentos que ambos habían formulado, con base en que el senador Roy Barreras Montealegre había participado como senador en sus respectivas elecciones como magistrados.

69. Si bien el caso fue inicialmente asignado a la Sala Cuarta de Revisión, durante el curso del proceso, específicamente, el día 25 de marzo de 2020, la competencia fue asumida por la Sala Plena de este tribunal, dada la trascendencia del tema.

70. Con posterioridad, el 11 de mayo de 2021, se presentó un impedimento por parte del Magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo, por su participación como asesor externo de la delegación del Gobierno Nacional en la Mesa de Conversaciones de La Habana, en particular, sobre el punto 2 de la agenda, encaminado a la participación política, en el que se acordó crear las 16 CTEPCR, siendo aprobado por la Sala Plena de la Corte. Por el contrario, esta corporación negó un impedimento presentado el día 10 del mes y año en cita por la Magistrada Paola Andrea Meneses Mosquera, dada la participación del senador Barreras Montealegre en su elección como magistrada.

71. Finalmente, la corte declaró improcedente la recusación formulada el día 21 de mayo de 2021 por la senadora María Fernanda Cabal contra el Magistrado Alejandro Linares Cantillo, con base en lo dispuesto en el artículo 39 del Decreto 2591 de 1991.

## **B. ESCRITOS RADICADOS EN SEDE DE REVISIÓN**

### Fundación Lazos de Honor

72. El día 10 de diciembre de 2019, la Fundación Lazos de Honor presentó escrito en el que reitera el contenido de la demanda que ya había sido acumulada al proceso que inició con la actuación del senador Roy Barreras Montealegre. Los argumentos, hechos y derechos que se invocan como vulnerados, en nada se apartan del resumen realizado en la sección de *hechos alegados de la demanda* de esta providencia.

### Organizaciones Defensoras de Derechos Humanos<sup>115</sup>

73. En escrito del 17 de febrero de 2020, las Organizaciones Defensoras de DDHH que suscriben el documento, presentan una solicitud de coadyuvancia respecto de la acción de tutela interpuesta por el senador Roy Barreras Montealegre, en la que, en términos generales, afirman lo siguiente: (i) las actuaciones de la Mesa Directiva del Senado de la República, que consisten básicamente en negar la remisión del proyecto de Acto Legislativo, a pesar de haber sido debidamente aprobado, para que concluya su trámite con la promulgación presidencial, constituye no solo una acción que va en contravía del AF, sino en realidad de la propia Constitución, pues como se señala en el Acto Legislativo 02 de 2017, todas las autoridades públicas deben actuar de buena fe para cumplir con lo pactado, y eso “(...) *implica [proceder] con coherencia e integralidad sobre lo acordado y (...) desechar interpretaciones [en la aplicación de las normas] que resulten inconstitucionales[,] para [emplear] la que vaya más en pro del ordenamiento jurídico*”<sup>116</sup>.

74. A lo anterior se agrega que (ii) se está desconociendo lo previsto en el artículo 117 de la Ley 5ª de 1992 y en el artículo 134 del Texto Superior, preceptos que obligan a reconstituir las mayorías, como consecuencia de la aplicación de la

<sup>115</sup> Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH), Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (MOVICE), Corporación Colectivo Sociojurídico Orlando Fals Borda, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), Fundación Nydia Erika Bautista, Corporación Jurídica Yira Castro, Observatorio de DDHH de la Coordinación Colombia Europa Estados Unidos (CCEEU), Corporación Jurídica Libertad, Corporación Claretiana Norman Pérez, Corporación Humanidad Vigente y Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos.

<sup>116</sup> Folio 92 del cuaderno de revisión.

silla vacía, por lo que, en el presente caso, al existir tres curules no susceptibles de ser reemplazadas en la plenaria del Senado, no cabe duda de que con el voto favorable de los 50 senadores que así lo manifestaron, era suficiente para dar aprobado el acto legislativo y proceder con su promulgación. El documento finaliza (iii) destacando que las CTEPCR buscan garantizar el derecho a la reparación integral de las víctimas, mediante la satisfacción de sus derechos políticos, de manera que el actuar de la Mesa Directiva vulnera fehacientemente un derecho fundamental, el cual debe ser objeto de tutela por parte de la Corte, sobre todo por la falta de coherencia del resto del sistema judicial, el cual ha negado todo tipo de acción y de recurso, mediante la remisión a otros medios de defensa judicial que luego los declara improcedentes.

Ciudadano José Aldemar, Corporación Congreso Nacional de Desplazados y Asociación de Familias Desplazadas por la Violencia en Colombia

75. Aun cuando se radicaron escritos independientes por el ciudadano José Aldemar, por la Corporación Congreso Nacional de Desplazados y por la Asociación de Familias Desplazadas por la Violencia en Colombia<sup>117</sup>, al examinar su contenido, se advierte que se trata de un documento idéntico, en el que, más allá de la referencia académica a temas como la participación, la seguridad jurídica, la democracia, el Acuerdo de Paz y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, se encuentra la existencia de un eje principal que se resume en dos grandes consideraciones:

- (i) Se resalta que la determinación adoptada por la Mesa Directiva da lugar a una interpretación absurda e irracional, ya que al no permitir que se ajusten las mayorías, le otorga validez y peso constitucional a la elección de tres congresistas investigados penalmente y privados de la libertad, por la presunta comisión de delitos vinculados con el narcotráfico y con la afectación de la administración pública, desconociendo los motivos de responsabilidad política que llevaron a las modificaciones introducidas al artículo 134 de la Constitución, por medio de los Actos Legislativos 01 de 2009 y 02 de 2015.
- (ii) Debe seguirse en este caso la misma línea adoptada en el auto 282 de 2019, *“con el rechazo fulminante y aplastante que le hicieron sabiamente a las objeciones que había hecho el Presidente (...) al Proyecto de Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz (...), que fue un error astronómico y sideral, solo con el propósito de entorpecer el proceso de paz, de esta forma es crucial y vital para revisar la acción de tutela instaurada por el senador Roy Barreras, [a fin de] amparar y revivir el derecho constitucional y fundamental a la participación política vulnerada y conculcada por vía de hecho a más de 9 millones de víctimas del país”*<sup>118</sup>.

Procuraduría General de la Nación:

76. En escrito radicado el día 7 de abril de 2021, la Procuradora General de la Nación, Margarita Cabello Blanco, solicita a la Corte que se *“confirme los fallos de tutela de instancia, en los cuales se declaró la improcedencia de la acción de tutela*

<sup>117</sup> Los tres escritos fueron enviados por correo electrónico entre los meses de junio a agosto de 2020.

<sup>118</sup> Folio 110 del cuaderno de revisión.

*interpuesta por el Congresista Roy Leonardo Barreras Montealegre (...)”<sup>119</sup>, con fundamento en las siguientes razones:*

- (i) *No se cumple con el requisito de inmediatez, “teniendo en cuenta que entre la fecha de la sesión parlamentaria en la que presuntamente ocurrió la vulneración de sus derechos fundamentales (30 de noviembre de 2017) y el día en que interpuso el amparo (31 de mayo de 2019), transcurrió más de un año y medio, lapso que no resulta razonable debido a la pretensión perseguida”<sup>120</sup>.*
- (ii) *Se desconoce el requisito de subsidiariedad, porque se cuestiona una decisión de la Mesa Directiva del Senado, cuyo control se encuentra en curso ante la Sección Primera del Consejo de Estado.*
- (iii) *La tutela tampoco debe prosperar, en la medida en que “el congresista Roy Leonardo Barreras Montealegre no apeló ante la plenaria la decisión del Presidente del Senado de la República de considerar improbadado el informe de conciliación del Proyecto de Acto Legislativo 05/17 Senado - 017/17 Cámara, permitiendo que feneciera la oportunidad de cuestionar tal determinación”<sup>121</sup>.*
- (iv) *Finalmente, se considera que la decisión de la Mesa Directiva del Senado no es contraria a los mandatos constitucionales, en tanto es razonable, ya que, además de estarse a la literalidad de la Constitución, “busca que las reformas a la Carta Política tengan el mayor consenso posible y fortalece a los grupos parlamentarios minoritarios, ya que su apoyo se torna necesario para la aprobación de las iniciativas”<sup>122</sup>, a lo que se añade que tal lectura no había sido descartada por la Corte, “pues solo hasta la sentencia C-080 de 2018 y el auto 282 de 2019 se fijó una posición contraria sobre el particular, en el sentido de aplicar lo dispuesto en el artículo 134 Superior igualmente para la determinación del quórum como para la fijación de las mayorías”<sup>123</sup>.*

*Para concluir, la Procuradora manifiesta lo siguiente: “[se] evidencia que el Congreso de la República no solo con la decisión de improbar el informe de conciliación al Proyecto de Acto Legislativo 05/17 Senado - 017/17 Cámara, sino también al no dar curso a las iniciativas que fueron presentadas en el mismo sentido con posterioridad, manifestó su desacuerdo con la posibilidad de crear 16 circunscripciones transitorias en la Cámara de Representantes, lo cual no puede ser ignorado por el juez constitucional, ya que se trata de una expresión política propia de la democracia”<sup>124</sup>.*

### **C. ESQUEMA PARA EL ESTUDIO Y LA RESOLUCIÓN DEL CASO PLANTEADO**

77. Con miras a resolver el asunto bajo examen, la Sala Plena seguirá el siguiente esquema: en primer lugar, se detendrá en la posibilidad que tiene el juez

<sup>119</sup> Folio 12 del escrito de intervención.

<sup>120</sup> Folio 9 del escrito de intervención.

<sup>121</sup> Folio 11 del escrito de intervención.

<sup>122</sup> *Ibidem.*

<sup>123</sup> *Ibidem.*

<sup>124</sup> Folio 12 del escrito de intervención.

de tutela de fijar el objeto del litigio y de adoptar fallos con alcance *extra* y *ultra petita*. Lo anterior, con el propósito de identificar desde el inicio los temas de fondo que se abordarán y respecto de los cuales se llevará a cabo el examen de procedencia.

78. Una vez determinado el alcance del litigio, en segundo lugar, se continuará con la verificación del cumplimiento de los requisitos de procedencia, en donde se abordará el estudio de los siguientes puntos: (i) la legitimación en la causa por activa y por pasiva; (ii) el requisito de inmediatez; (iii) la subsidiariedad; (iv) la viabilidad del amparo respecto de actos de carácter general, impersonal y abstracto, cuando se pretende la tutela del derecho al debido proceso en el trámite legislativo; (v) el daño consumado; y (vi) la cosa juzgada constitucional.

79. En tercer lugar, y tan solo en el evento en que se supere el citado examen de procedencia, se procederá con el planteamiento del problema jurídico, la limitación de los temas objeto de estudio y la definición del caso concreto.

#### **D. DE LA ATRIBUCIÓN DEL JUEZ DE TUTELA PARA FIJAR EL OBJETO DEL LITIGIO Y DE LA POSIBILIDAD DE ADOPTAR FALLOS CON ALCANCE *EXTRA* Y *ULTRA PETITA***

##### *De la atribución del juez de tutela de fijar el objeto del litigio*

80. El artículo 86 de la Constitución Política contempla la posibilidad de toda persona de acudir ante los jueces de la República, a través de la acción de tutela, para reclamar la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, ya sea por sí misma o por quién actúe en su nombre. Específicamente, en lo que atañe a su trámite procesal, esta acción se rige por el principio de informalidad, por la prevalencia del derecho sustancial y por el impulso oficioso del juez.

81. La *informalidad* se plasma de manera concreta en el artículo 14 del Decreto 2591 de 1991, al disponer que: “[e]n la solicitud de tutela se expresará, con la mayor claridad posible, la acción o la omisión que la motiva, el derecho que se considera violado o amenazado, el nombre de la autoridad pública, si fuere posible, o del órgano autor de la amenaza o del agravio, y la descripción de las demás circunstancias relevantes para decidir la solicitud. (...) No será indispensable citar la norma constitucional infringida, siempre que se determine claramente el derecho violado o amenazado. La acción podrá ser ejercida, sin ninguna formalidad o autenticación, por memorial, telegrama u otro medio de comunicación que se manifieste por escrito (...). No será necesario actuar por medio de apoderado (...)”.

82. A pesar de que se establecen varios requisitos para formular una solicitud de amparo, lo cierto es que tal descripción lejos de ser imperativa, se funda en el sentido protector y de ofrecer herramientas para asegurar a las personas una tutela judicial efectiva de sus derechos fundamentales<sup>125</sup>, alejada, por ende, del culto a las formas procesales. Precisamente, por no requerir la asistencia de un abogado, para

<sup>125</sup> El artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos establece que: “**Artículo 25. Protección judicial.** 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. (...)”.

efectos de activar este mecanismo constitucional, (i) se admite que la descripción de cada componente de la demanda se haga “*con la mayor claridad posible*”, sin que tenga que utilizarse un lenguaje técnico para darle curso a la acción; (ii) en cuanto a la parte demandada, se habilita la identificación genérica del posible autor de la amenaza o del agravio, entendiendo que el juez –al momento de proferir sentencia– deberá precisar el “*sujeto o sujetos responsables*” de la infracción<sup>126</sup>; (iii) no se impone citar una norma constitucional relacionada con el derecho que se invoca, o utilizar de forma correcta la denominación que la Constitución, la ley o la jurisprudencia le han dado a una reivindicación moral, pues basta con que el derecho pueda inferirse de los hechos narrados para ser susceptible de protección; y (iv) la acción no requiere agotar solemnidad alguna para su presentación, siendo suficiente, para el efecto, con el uso de cualquier medio de comunicación que permita concretar el amparo, lo que incluye, en casos excepcionales, el aval para que el mismo sea ejercido de forma verbal<sup>127</sup>.

83. La flexibilidad de la acción se concreta en el artículo 17 del Decreto 2591 de 1991, el cual, en la etapa inicial de apertura del trámite, autoriza al juez para pedir la corrección formal del escrito de tutela, tan solo cuando no pueda “*determinarse el hecho o la razón que motiva la solicitud*”, siendo el único dato que el legislador extraordinario considera imprescindible, al entender que la autoridad judicial podría, a partir de dicha información, advertir la causa que origina el amparo, determinar el responsable del agravio y precisar los derechos violados o amenazados.

84. El trámite de la acción de tutela supone entonces una enorme confianza en el poder del juez, que se refuerza con la prevalencia del derecho sustancial y con la obligación de darle impulso oficioso al amparo, reconociendo, en todo caso, que las actuaciones judiciales no pueden apartarse del deber de garantizar el debido proceso, con la preservación de la publicidad<sup>128</sup>, y de las etapas mínimas de contradicción<sup>129</sup>, valoración probatoria<sup>130</sup>, e impugnación a lo resuelto en primera instancia<sup>131</sup>.

85. La *prevalencia del derecho sustancial* significa que los procedimientos legales adquieren su sentido pleno en la protección de los derechos de las personas, de suerte que cuando una norma de trámite pierde el sentido finalista para la cual fue concebida (*instrumentalidad de las formas*) y se convierte en una barrera inocua, el juez debe darle el sentido que corresponda, acorde con los mandatos de la Constitución, a fin de asegurar la realización del derecho comprometido. Por su parte, en cuanto al *impulso oficioso*, se acepta que la función primordial del juez de tutela es la de asegurar la defensa y protección real y efectiva de los derechos fundamentales, por lo que, como resultado de este mandato, tiene prohibido adoptar fallos inhibitorios<sup>132</sup>, al mismo tiempo que se le otorgan atribuciones especiales para la dirección formal y material del proceso, como ocurre con la facultad de ordenar el restablecimiento inmediato del derecho<sup>133</sup>, o de conservar competencia

<sup>126</sup> Decreto 2591 de 1991, art. 29, núm. 2.

<sup>127</sup> “(...) En caso de urgencia o cuando el solicitante no sepa escribir o sea menor de edad, la acción podrá ser ejercida verbalmente. (...)”. Decreto 2591 de 1991, art. 14.

<sup>128</sup> Decreto 2591 de 1991, ar. 16.

<sup>129</sup> Decreto 1069 de 2015, art. 2.2.3.1.1.4.

<sup>130</sup> Decreto 2591 de 1991, arts. 18, 19, 20, 21 y 22.

<sup>131</sup> Decreto 2591 de 1991, art. 31.

<sup>132</sup> Decreto 2591 de 1991, art. 29.

<sup>133</sup> Esta hipótesis se regula en el artículo 18 del Decreto 2591 de 1991, en los siguientes términos: “El juez que conozca de la solicitud podrá tutelar el derecho, prescindiendo de cualquier consideración formal y sin ninguna

hasta lograr su restauración efectiva<sup>134</sup>, o *de encausar el litigio hacia la fijación del debate constitucional que en realidad debe ser objeto de pronunciamiento*.

86. En virtud de esta última potestad, y debido los atributos ya mencionados, el juez de tutela debe analizar de manera oficiosa y a partir de las circunstancias concretas del caso, cuál es el conflicto que se le presenta, cuál es el objeto sobre el que recae el debate y cuál es la pretensión que en realidad se busca satisfacer a través del amparo constitucional. En efecto, por regla general<sup>135</sup>, el juez deberá averiguar no solo todos los hechos determinantes sino los derechos que puedan resultar afectados, corrigiendo los errores o carencias técnicas en las que pudo haber incurrido el actor, siempre que tal actuación se haga a partir de los sucesos efectivamente narrados, de las pruebas aportadas y recaudadas y de las circunstancias relevantes que se hayan invocado en la solicitud de tutela<sup>136</sup>.

87. Desde esta perspectiva, como principio básico de actuación y entendiendo que existen algunas excepciones puntuales, como ocurre en el caso de la acción de tutela contra providencias judiciales<sup>137</sup>, el amparo no se somete a la lógica de la justicia rogada, de manera que –sobre la base de los límites ya expuestos– si durante la acción de tutela el juez encuentra que el derecho fundamental vulnerado no es propiamente el que el actor invocó, advierte que las pretensiones no son idóneas para resguardar el derecho que debe protegerse o descubre que el sujeto causante de la vulneración no coincide con el señalado por la parte demandante, no debe por ello abdicar a su deber de protección de los derechos fundamentales, por el contrario, la *informalidad, el impulso oficio y la prevalencia de lo sustancial* conducen un resultado totalmente contrario, en el que el juez no debe limitarse estrictamente a lo solicitado por las partes, pudiendo fijar el alcance real del litigio, con miras a asegurar la efectiva protección de los derechos vulnerados o amenazados, con órdenes que sean consecuentes con el amparo pretendido. No debe olvidarse que uno de los fines esenciales del Estado, en el que los jueces desempeñan un rol fundamental, es en garantizar la efectividad de los derechos consagrados en la Constitución (CP art. 2).

---

*averiguación previa, siempre y cuando el fallo se funde en un medio de prueba del cual se pueda deducir una grave e inminente violación o amenaza del derecho”.*

<sup>134</sup> La parte final del artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, en materia de cumplimiento del fallo de tutela, dispone lo siguiente: “[E]n todo caso, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza”.

<sup>135</sup> Corte Constitucional, sentencias T-090 de 1994, T-358 de 1994, T-886 de 2000 y T-1091 de 2001.

<sup>136</sup> Como se enunció en el párrafo, lo expuesto opera como *regla general* en materia de tutela, admitiendo que algunos de sus componentes tienen otro tipo de reglas especiales, como ocurre, por ejemplo, con la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, en el que el examen de juez se limita exclusivamente a los vicios o defectos invocados, sin que tenga la posibilidad de adelantar un control oficioso a las actuaciones realizadas en otra instancia judicial. Al respecto, en la sentencia C-590 de 2005, se dijo que: “(...) [l]a intervención del juez constitucional en los distintos procesos es únicamente para efectos de proteger los derechos fundamentales afectados. Al respecto en reiterada jurisprudencia la Corte Constitucional ha señalado que la función del juez constitucional no es la de reemplazar al juez de la causa ni la de crear incertidumbre a la hora de definir el sentido del derecho. Muy por el contrario, el Juez constitucional debe tener particular cuidado a la hora de evaluar si una determinada decisión judicial vulnera los derechos fundamentales de una de las partes. // En ese sentido, los fundamentos de una decisión de tutela contra una sentencia judicial deben aclarar con transparencia la relevancia iusfundamental del punto que se discute y el juez debe contraerse a estudiar esta cuestión y ninguna otra. No se trata entonces de un mecanismo que permita al juez constitucional ordenar la anulación de decisiones que no comparte o suplantar al juez ordinario en su tarea de interpretar el derecho legislado y evaluar las pruebas del caso. De lo que se trata es de un mecanismo excepcional, subsidiario y residual para proteger los derechos fundamentales de quien luego de haber pasado por un proceso judicial se encuentra en condición de indefensión y que permite la aplicación uniforme y coherente –es decir segura y en condiciones de igualdad– de los derechos fundamentales a los distintos ámbitos del derecho.” Énfasis por fuera del texto original.

<sup>137</sup> Esta modalidad de amparo constitucional se sujeta de forma estricta al cumplimiento de los requisitos generales y especiales de procedencia desarrollados de manera uniforme desde la sentencia C-590 de 2005.

88. Este poder de definir el alcance del litigio adquiere una mayor trascendencia, cuando se ejerce por la Corte la función de revisión de los fallos de tutela de los jueces de instancia (CP art. 241.9), pues si bien esta atribución suele relacionarse con el rol de unificación jurisprudencial, va más allá de tal facultad, y se vincula con el peso específico que asumen sus decisiones como órgano de cierre de la Jurisdicción Constitucional, por virtud del cual la lectura que se realiza en materia de protección de los derechos fundamentales, se impone, a modo de precedente, a fin de consolidar la interpretación uniforme de la Carta. Esto significa que una vez es seleccionado un caso, y más allá del criterio que se haya invocado para el efecto, la Corte tiene plena competencia para definir qué asuntos abordará o qué problemas jurídicos resolverá, ya que por esta vía no solo estaría garantizando la efectividad de los derechos comprometidos, sino también cumpliendo con su papel de decantar criterios que permitan darles significado y valor a los mandatos de la Constitución.

*De la posibilidad de adoptar fallos con alcance extra y ultra petita*

89. Como consecuencia de la posibilidad de concretar el debate constitucional y de adoptar órdenes que de manera efectiva restablezcan los derechos amenazados o vulnerados, se entiende que, en materia de tutela, por regla general, el juez de amparo se encuentra habilitado para proferir decisiones con alcance *extra* y *ultra petita*<sup>138</sup>.

90. Sobre el particular, cabe mencionar que el principio de congruencia de la sentencia previsto en el artículo 281 del Código General del Proceso<sup>139</sup>, exige que la decisión judicial debe estar acorde con los hechos y las pretensiones esgrimidas en la demanda. Se trata de una garantía del derecho al debido proceso que tienen las partes involucradas en una *litis*, que opera como mandato general de protección en los distintos procedimientos judiciales, por el cual se concibe que el juez solo decidirá respecto de lo discutido en el proceso y tendrá vedado pronunciarse sobre asuntos diferentes o que no hubiesen conocido los extremos procesales.

91. Precisamente, la jurisprudencia de esta corporación ha definido el principio de congruencia “*como uno de los elementos constitutivos del derecho fundamental al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, en la medida que impide determinadas decisiones[,] porque su justificación no surge del proceso[,] [al] no responder [a] lo que en él se pidió, debatió, o probó*”<sup>140</sup>. Además, se ha establecido que cuando existe falta de congruencia en una providencia judicial, es posible alegar la configuración de un defecto procedimental que torne procedente la acción de tutela.

92. Sin embargo, en reiterada jurisprudencia, este tribunal también ha considerado que el juez de tutela no se encuentra limitado por el principio de

<sup>138</sup> Un fallo es *ultra petita* cuando el mismo se produce por una cantidad o valor superior a lo solicitado; mientras que es *extra petita*, cuando lo resuelto conduce a la imposición de una prestación que no fue pedida por el demandante. De esta manera, si bien entre ambos conceptos existe un común denominador consistente en que el juez va más allá de lo pedido, en el caso del *ultra petita*, el exceso lo es respecto de lo pedido en la demanda, en tanto que en el *extra petita*, la diferencia recae sobre un objeto no contemplado en dicha actuación.

<sup>139</sup> “*La sentencia deberá estar en consonancia con los hechos y las pretensiones aducidas en la demanda y en las demás oportunidades que este código contempla y con las excepciones que aparezcan probadas y hubieren sido alegadas si así lo exige la ley (...)*”.

<sup>140</sup> Corte Constitucional, sentencia T-714 de 2013.

congruencia<sup>141</sup>, como quiera que, dada la naturaleza del amparo constitucional y sobre la base de los principios procesales que rigen esta actuación, a aquél le corresponde determinar con certeza cuál o cuáles son los derechos fundamentales que pueden ser objeto de vulneración o de amenaza, con la finalidad de garantizar su efectiva protección. Al respecto, en la sentencia T-1216 de 2005, advirtió lo siguiente:

*“La Corte entiende que el procedimiento constitucional en materia de acciones de tutela no es ajeno a las exigencias racionales de los demás procedimientos judiciales. No es ajeno a la exigencia de una relación directa y coherente entre lo que se alega en la tutela, y así, el fallo que en virtud de ello se dicta. Empero, dicho procedimiento tampoco es ajeno a que la mencionada relación directa y coherente no se puede exigir imperiosamente de la vulneración o amenaza real de los derechos y del fallo que pretende reparar o cesar dicha vulneración o amenaza (...)”.*  
Énfasis por fuera del texto original.

93. Esta misma posición fue asumida por la Sala Plena en la sentencia SU-484 de 2008, al señalar que, “[por] la naturaleza fundamental de los derechos amparados por la acción consagrada en el artículo 86 de la Carta Política, el régimen de la tutela está dotado de una mayor laxitud que el resto de las acciones jurídicas. En efecto, mientras que el pronunciamiento judicial ultra y extra petita está vedado en materia civil, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 305 del Código de Procedimiento Civil, al juez de tutela le está permitido entrar a examinar detenidamente los hechos de la demanda para que, si lo considera pertinente, entre a determinar cuáles son los derechos fundamentales vulnerados y/o amenazados, disponiendo lo necesario para su efectiva protección (...)”.

94. De igual forma, en la sentencia SU-195 de 2012, este tribunal se pronunció respecto de la posibilidad que tienen los jueces de tutela para decidir sobre asuntos que estén por fuera del objeto debatido, y advirtió que aquellos pueden conceder el amparo de determinado derecho fundamental, cuando se constate su transgresión, pese a que dicha situación no se haya indicado como tal en la demanda. En este sentido, afirmó lo siguiente:

*“(...) Así, desde los primeros pronunciamientos se ha sentado esta posición, toda vez que conforme a la condición sui generis de esta acción, la labor de la autoridad judicial no puede limitarse exclusivamente a las pretensiones invocadas por la parte actora, sino que debe estar encaminada a garantizar el amparo efectivo de los derechos fundamentales”<sup>142</sup>.*

95. En aplicación de esta regla jurisprudencial, como ejemplos, se advierte que en la sentencia T-622 de 2000, la Sala Octava de Revisión estudió una acción de tutela interpuesta en contra de una EPS por la vulneración del derecho de petición. Sin embargo, en el marco del estudio del caso, advirtió que estaban de por medio los derechos a la salud y a la vida de un menor de edad, a quien no se le había realizado una intervención quirúrgica urgente. Por ello, haciendo uso de una

<sup>141</sup> Véanse, entre otras, las siguientes sentencias: T-532 de 1994, T-310 de 1995, SU-429 de 1998, T-450 de 1998, T-622 de 2000, T-794 de 2002, T-263 de 2003, T-182 de 2005, SU-484 de 2008, SU-191 de 2012, T-093 de 2014, T-115 de 2015, T-060 de 2016, T-156 de 2017, T-104 de 2018, T-284 de 2018 y T-338 de 2019.

<sup>142</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-195 de 2012, reiterando lo señalado en las sentencias T-310 de 1995, T-450 de 1998, T-886 de 2000, T-794 de 2002, T-610 de 2005, entre otras.

facultad *extra petita*, la Corte decidió amparar las prerrogativas fundamentales antes descritas y ordenar a la EPS la práctica del procedimiento médico requerido.

96. De igual forma, la Sala Sexta de Revisión, en la sentencia T-015 de 2019, estudió una acción de tutela radicada en contra de una administradora de pensiones que se negaba a reconocer un derecho pensional. Si bien esta corporación consideró improcedente el amparo para resolver el problema puesto bajo su conocimiento, sí advirtió que la entidad vulneró el derecho de petición, como quiera que no contestó dentro del término legalmente previsto una solicitud interpuesta por el accionante, así que, en ejercicio de la potestad para proferir decisiones *extra petita*, resolvió amparar la citada prerrogativa fundamental y ordenar a la entidad accionada que procediera a contestar la petición radicada por el actor.

97. En todo caso, y como se ha insistido, en virtud de la garantía del debido proceso, una decisión que se adopte por el juez de tutela con carácter *extra* y *ultra petita*, tan solo es válida y resulta ajustada a derecho, cuando ella se sustenta en los hechos efectivamente narrados, en las pruebas aportadas, recaudadas y valoradas, y en las demás las circunstancias relevantes que se hayan invocado en la solicitud de tutela. Sobre el particular, este tribunal ha explicado que:

*“La Sala Plena de esta Corporación ha justificado el uso de las facultades extra y ultra petita del juez constitucional en su función de control concreto en el deber que le fue impuesto en el artículo 241 Superior de preservar la integridad de la Constitución Política y el alcance del artículo 86 de la misma Carta. De esta forma, en procura de la protección de las garantías fundamentales de la persona que acude a la acción de tutela, la Sala puede realizar un estudio del caso que no solamente se circunscriba a las pretensiones esbozadas en la demanda, sino que, además, contemple todas aquellas posibilidades a que tenga derecho legalmente y que aseguren el cuidado de las prerrogativas del peticionario. Sobre el particular, en el Auto No. 360 de 2006, esta Corte indicó que el juez de tutela tiene permitido examinar los hechos de la demanda y determinar cuáles son los derechos fundamentales amenazados y/o vulnerados, sin que deba circunscribirse únicamente a los hechos de la demanda. (...)*

*Lo anterior permite concluir que el juez de tutela tiene la facultad de emitir fallos extra y ultra petita, **cuando de la situación fáctica (...) puede evidenciar la vulneración de un derecho fundamental**, aun cuando su protección no haya sido solicitada por el peticionario (...)*<sup>143</sup>.

#### De la articulación de los citados elementos en el caso concreto

98. Como se mencionó en el acápite de antecedentes, la presente acción de tutela se promueve con la finalidad de lograr el amparo de tres derechos fundamentales, a saber: (i) igualdad, (ii) debido proceso en el trámite legislativo, y (iii) participación política de las víctimas. Así se plantea la discusión por parte del senador Roy Barreras, la misma se reitera en la demanda de la Fundación Lazos de Honor y sobre ella, con excepción del debido proceso, se advierte la construcción de los hechos narrados en la tutela interpuesta por los señores Carlos Manuel Vásquez Cardozo y Víctor Manuel Muñoz Mendivelso.

<sup>143</sup> Corte Constitucional, sentencia T-434 de 2018. Énfasis por fuera del texto original.

99. De este modo, en el asunto bajo revisión, dado que se plantea una pluralidad de derechos objeto de protección y que el ámbito de salvaguarda de cada uno de ellos varía dependiendo del sujeto del cual se predicen, cabe analizar, como soporte inicial de esta providencia, cuáles son en realidad los derechos que efectivamente podrían verse como vulnerados a partir de los hechos descritos en la demanda y de las pruebas recaudadas, y bajo qué escenario es que cabría constatar si objetivamente ellos fueron quebrantados, de suerte que sobre esta labor de concreción del debate constitucional, se lleve a cabo tanto la verificación de los requisitos de procedencia, como –si es del caso– el examen de fondo.

De la precisión en el análisis propuesto respecto del derecho a la igualdad

100. En el acápite de antecedentes se expuso que las tres demandas acumuladas solicitan el amparo del derecho a la igualdad, por una parte, al señalar que “(...) *no ha existido un trato igualitario en relación con la aprobación de los proyectos de ley y acto legislativo, que en otras circunstancias se han dado por aprobados y en este caso no, a pesar de haber alcanzado la mayoría mínima requerida.*”<sup>144</sup>; y por la otra, al advertir igualmente que existe “(...) *un trato inequitativo en lo que tiene que ver con la implementación del Acuerdo Final de Paz en relación con el componente de reincorporación política frente al derecho a la participación política de las comunidades que viven en los territorios que han sido los más afectados por el conflicto y la ausencia o debilidad estatal*”<sup>145</sup>.

101. Para comenzar, cabe señalar que la igualdad está prevista en el artículo 13 de la Constitución. Su regulación integra varios mandatos que, además de apelar a la igualdad formal, admiten la necesidad de excluir tratos discriminatorios e instan la adopción de medidas para alcanzar la igualdad material. Así, en primer lugar, en el inciso 1°, se dispone que todas las personas “*recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos libertades y oportunidades*”; en segundo lugar, en el inciso 2°, se prohíbe la discriminación “*por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica*”, al tiempo que se establece el deber de promover las condiciones para que “*la igualdad sea real y efectiva*”. Y, por último, en el inciso 3°, se prevé que el Estado protegerá especialmente a “*aquellas personas que[,] por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta*”.

102. La Corte ha señalado que la igualdad tiene un triple rol en el ordenamiento constitucional: el de valor, el de principio y el de derecho<sup>146</sup>. En tanto *valor*, la igualdad es una norma que fija fines o propósitos, cuya realización es exigible a todas las autoridades públicas en el desarrollo de su labor de concreción de los textos constitucionales. En su rol de *principio*, se ha considerado que dicha garantía opera como un mandato de optimización que dispone un deber ser específico, que admite su incorporación en reglas concretas derivadas del ejercicio de la función legislativa o que habilita su uso como herramienta en la resolución de controversias sometidas a la decisión de los jueces. Finalmente, como *derecho* se manifiesta en una facultad subjetiva que impone deberes de abstención –como la prohibición de discriminación o de tratos desiguales no justificados–, al mismo tiempo que exige

<sup>144</sup> Demandas del senador Roy Barreras Montealegre (folio 4 del cuaderno 1) y de la Fundación Lazos de Honor (folio 12 del cuaderno 5).

<sup>145</sup> *Ibidem*.

<sup>146</sup> Sentencias T-406 de 1992, T-881 de 2002, C-818 de 2010, C-250 de 2012 y C-304 de 2019.

obligaciones puntuales de acción, como ocurre con la consagración de tratos favorables para grupos puestos en situación de debilidad manifiesta.

103. Así, de su aplicación concreta, surgen cuatro mandatos específicos cuyo origen responde al deber ser que le es inherente, esto es, (a) el de dar el mismo trato a situaciones de hecho idénticas; (b) el de dar un trato diferente a situaciones de hecho que no tienen ningún elemento en común; (c) el de dar un trato paritario o semejante a situaciones de hecho que presenten similitudes y diferencias, cuando las primeras sean más relevantes que las segundas; y (d) el de dar un trato diferente a situaciones de hecho que presenten similitudes y diferencias, cuando las segundas sean más relevantes que las primeras<sup>147</sup>.

104. No obstante, para efectos de realizar un examen que conduzca al empleo de cualquiera de los cuatros mandatos previamente señalados, es necesario partir de la base de que la igualdad carece de un contenido material específico, esto significa que, a diferencia de otros derechos fundamentales, “(...) *no protege ningún ámbito concreto de la esfera de la actividad humana, sino que puede ser alegado ante cualquier trato diferenciado injustificado*”<sup>148</sup>. Esto implica que uno de los atributos que la identifican es su *carácter relacional*.

105. En este sentido, es claro que la igualdad puede predicarse de múltiples ámbitos del quehacer humano, y no solo de uno o de algunos de ellos; y que las situaciones de igualdad o desigualdad entre las personas “*no son nunca absolutas sino siempre parciales, esto es, desigualdades o igualdades desde cierto punto de vista*”<sup>149</sup>. Pero, precisamente, para que sea viable su aplicación, no cabe comparar situaciones de hecho sin consideración a las personas o grupos de personas, que son los titulares del derecho. De esta manera, el criterio de comparación o *tertium comparationis*, que constituye la primera etapa de análisis de la igualdad, siempre supone un paralelo entre individuos, con el propósito de establecer si son o no asimilables.

106. Visto lo anterior, en el presente caso, en primer lugar, se propone adelantar un juicio de igualdad, en el que se alega que el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, *no tuvo un trato igualitario al de otras iniciativas legislativas que, en las mismas circunstancias, han sido aprobadas*. Para la Sala Plena, esta discusión no constituye el objeto del debate constitucional que se propone y debe sustraerse su examen, por las siguientes razones:

- Primero, porque el carácter relacional del derecho a la igualdad supone, como se ha dicho, verificar la existencia de tratos diferenciados injustificados entre individuos o grupos de individuos, y no respecto de situaciones de hecho que se alegan de manera abstracta, pues la simple afirmación de la aprobación de otras iniciativas legislativas, no permite constatar a quien se le brindó un trato dispar, discriminatorio, irrazonable o desproporcionado, impidiendo formular un *tertium comparationis*.
- Segundo, porque no puede suponerse que el trato dispar se produce respecto de los congresistas en general o de una parte de ellos, entre otras cosas,

<sup>147</sup> Sentencias C-862 de 2008, C-818 de 2010, C-250 de 2012, C-015 de 2014, C-239 de 2014, C-240 de 2014, C-811 de 2014 y C-329 de 2015.

<sup>148</sup> Corte Constitucional, sentencia C-818 de 2010. Esta providencia ha sido reiterada en varias oportunidades, como se destaca en las sentencias C-250 de 2012 y C-743 de 2015.

<sup>149</sup> Corte Constitucional, sentencia C-1146 de 2004.

porque para llegar a tal conclusión habría que tener certeza sobre las iniciativas que fueron resueltas de forma distinta, la manera como se procedió por la Mesa Directiva en el trámite de cada una de ellas, los supuestos de hecho y de derecho que fueron alegados, las medidas adoptadas para lograr la aprobación de cada proyecto, la composición específica de cada Cámara al momento de su trámite, e incluso verificar o constatar que no existan otras iniciativas de actos legislativos que hayan sido finiquitadas de la misma manera.

- Tercero, porque tampoco puede suponerse que el tratamiento diferencial es respecto de las víctimas, pues además de que ello no se invocó, las iniciativas que sobre el mismo objeto han sido radicadas y tramitadas, **todas han sido archivadas**, como se constata en el literal C) del numeral 67 de esta sentencia, en el que se relaciona el material probatorio recaudado en sede de revisión. Por lo demás, no se está en presencia de un proyecto de reforma constitucional de iniciativa ciudadana<sup>150</sup>, en el que, dado el caso, podría alegarse la existencia de un trato discriminatorio, respecto de las actuaciones que, por virtud de la Constitución y de la ley, se autorizan a su vocero<sup>151</sup>.

107. Aunado a lo anterior, en segundo lugar, se alega por los accionantes que existe “(...) un trato inequitativo en lo que tiene que ver con la implementación del Acuerdo Final de Paz[,] en relación con el componente de reincorporación política frente al derecho a la participación política de las comunidades que viven en los territorios que han sido los más afectados por el conflicto y la ausencia o debilidad estatal”<sup>152</sup>.

108. Como se advierte del conjunto de consideraciones previamente expuestas, esta discusión tampoco es el centro del debate constitucional que se propone y debe sustraerse igualmente su análisis, por los siguientes motivos: (i) primero, porque al igual que se señaló con la anterior alegación propuesta por los demandantes, no se advierte la existencia de un trato diferenciado injustificado entre individuos o un grupo de ellos, sino, de nuevo, en relación con situaciones de hecho invocadas de manera abstracta, en esta ocasión alrededor de la implementación del AF, declarando una especie de rezago en el punto referente a la participación política, pero sin especificar frente a qué otros componentes de dicho Acuerdo se presenta tal situación y en qué medida ello da lugar a un trato discriminatorio o irrazonable que pueda predicarse entre personas; y (ii) segundo, porque si bien se alude a las comunidades que viven en territorios afectados por el conflicto, no se efectúa el señalamiento de ningún otro sujeto que permita consolidar un *tertium comparationis*, que sirva de base para adelantar un juicio de igualdad.

109. Ahora bien, dada la atribución del juez constitucional de fijar el objeto del litigio del juicio de amparo, se observa que, más allá de la imprecisión previamente reseñada, la invocación que se hace al derecho a la igualdad, a partir de varias de las manifestaciones que se advierten en las tutelas interpuestas por la Fundación

<sup>150</sup> Conforme se constata en la Gaceta del Congreso 308 de 2017, el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara fue radicado por el entonces Ministro del Interior, Juan Fernando Cristo Bustos, en desarrollo de lo previsto en el literal a) del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2016.

<sup>151</sup> Así, por ejemplo, el artículo 155 de la Constitución dispone que: “(...) [L]os ciudadanos proponentes tendrán derecho a designar un vocero que será oído por las cámaras en todas las etapas del trámite”, precepto que se reitera en el artículo 96 de la Ley 5ª de 1992. Al cual se añade el artículo 166 de este último régimen normativo, en el que se autoriza al vocero de los ciudadanos para apelar ante la plenaria la decisión de archivo de un proyecto por parte de una comisión constitucional permanente.

<sup>152</sup> Demandas del senador Roy Barreras Montealegre (folio 4 del cuaderno 1) y de la Fundación Lazos de Honor (folio 12 del cuaderno 5).

Lazos de Honor y por los señores Vásquez Cardozo y Muñoz Mendivelso, también se realiza en el ámbito atinente a la *garantía efectiva de participación en los asuntos públicos por parte de las víctimas*, con el propósito de asegurar que la adopción y formulación de políticas públicas que impactan en sus derechos, aprobadas y avaladas desde el poder legislativo, en el marco de la justicia transicional que, como mínimo, según el Acto Legislativo 02 de 2017, se extiende “(...) hasta la finalización de los tres períodos presidenciales completos posteriores a la firma del Acuerdo Final” (2018-2030) suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP<sup>153</sup>, se hagan de acuerdo con un *mandato de representación efectiva*, respecto de quienes no han tenido las mismas condiciones ni posibilidades para poder participar electoralmente, como sí se ha garantizado frente a las mayorías.

110. En efecto, se ha entendido que la violencia extendida y generalizada que han padecido las víctimas produce un fenómeno conocido como de ciudadanía *precaria* o *incompleta*<sup>154</sup>, por virtud de la cual, con ocasión de delitos como el desplazamiento forzado y las amenazas, no les ha sido posible ejercer realmente sus derechos políticos y elegir libremente a sus representantes, dando lugar a un escenario de representación fallida, respecto del cual se impone la necesidad de adoptar medidas efectivas por el Estado que garanticen a su favor una participación equitativa, real y objetiva dentro de la democracia, que en clave con el mandato de *igualdad material* y dentro de un contexto de justicia transicional, regido por la especialidad y la temporalidad, como lo es el adoptado en el citado Acto Legislativo 02 de 2017, les brinde la oportunidad de darle legitimidad y soporte democrático a las decisiones que, con valor normativo, se adopten en el marco de implementación del Acuerdo Final para la superación del conflicto armado.

111. Lo que se controvierte entonces en términos de igualdad, no solamente es la comparación abstracta respecto de proyectos normativos sometidos a la aprobación del legislador o el desarrollo que ha tenido el Acuerdo Final en los distintos puntos objeto de convenio, sino también el aparente desconocimiento del deber de promover las condiciones para que dicha igualdad “*sea real y efectiva*”, como lo dispone el artículo 13 de la Carta, en torno a la *garantía efectiva de participación en los asuntos públicos por parte de las víctimas*, al tratarse de un sujeto de especial protección constitucional que ha padecido un fenómeno de privación de sus derechos políticos, siendo precisamente las CTEPCR un medio ideado y planeado para dar solución, al menos, al fenómeno de vaciamiento en la elección libre de representantes para el principal cuerpo colegiado de representación popular, como es el Congreso de la República, propiciando, como se advierte en el propio AF, la “(...) *inclusión y representación política de estas poblaciones* (...)”<sup>155</sup>, como instrumento necesario para lograr la legitimidad de las políticas de transición hacia la paz.

112. La negativa de dar por aprobado el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, a pesar de haber obtenido, según los accionantes, los votos necesarios para alcanzar una mayoría absoluta al momento de pronunciarse sobre el informe de conciliación en la plenaria del Senado de la República el 30 de noviembre de 2017, conduce precisamente, a juicio de los actores, a la vulneración

<sup>153</sup> El Acuerdo Final fue suscrito el 24 de noviembre de 2016 en la ciudad de Bogotá.

<sup>154</sup> HOLSTON, J., y otro., *Cities and citizenship, public culture*, vol. 8., 1996, pp. 187-204; HOLZER E., *What happens to law in a refugee camp?* Law & Society Review, vol. 47, 2013 pp. 837-872; y FUENTES-BECERRA, D., y otra, *sobre el sujeto-víctima: configuraciones de una ciudadanía limitada*, Opinión Jurídica, vol. 15, 2015, pp. 65-77.

<sup>155</sup> AF, p. 54.

del derecho a la igualdad material en los términos ya expuestos, pues, como se afirma en las demandas interpuestas por quienes invocan su condición de representantes y víctimas del conflicto, por una parte, se desconoce que las CTEPCR previstas en el AF se establecieron para garantizar la vocería de dicha población, con miras a que tengan “*representación en el Congreso (Cámara) en 16 circunscripciones para ejercer la reivindicación de sus derechos y [tener la] oportunidad de participar en las políticas públicas del futuro en Colombia en cumplimiento a la Constitución y normas nacionales, [que] a la fecha no se ha cumplido*”<sup>156</sup>, y por la otra, se niega una participación inclusiva de la que ya vienen haciendo uso sus victimarios, por meras razones de conveniencia, cuando su situación de extrema vulnerabilidad exige “*recibir un trato preferente y oportuno en condiciones de equidad*”<sup>157</sup>, asegurando su representación efectiva, mediante el respeto “*a lo pactado en el acuerdo de paz consistente en [otorgarles] las dieciséis (16) curules a las víctimas*”<sup>158</sup>.

113. Por consiguiente, como consecuencia de la atribución del juez constitucional de fijar el objeto del litigio, se concreta que la vulneración que se alega respecto del derecho a la igualdad (CP art. 13) y sobre la cual se pronunciará la Corte, se limita específicamente a lo atinente a la *garantía efectiva de participación en los asuntos públicos por parte de las víctimas*, dado el escenario de representación fallida y de ciudadanía precaria o incompleta que se deriva de las conductas victimizantes que han tenido que padecer, lo que les ha impedido, según se afirma por los accionantes, elegir libremente a sus propios representantes y tener una real injerencia en la política pública que les impacta, como sí se ha garantizado respecto de la mayoría de la población y de quienes han sido sus victimarios<sup>159</sup>.

#### *De la precisión en el análisis propuesto respecto del derecho a la participación política de las víctimas*

114. Respecto del derecho a la participación política de las víctimas, en las tres demandas propuestas, se invoca la manifestación referente al derecho a elegir y ser elegido, la cual se estima vulnerada a partir de lo señalado en el Acuerdo Final, en el que se pactó por el Gobierno Nacional y las FARC-EP, como medida de reparación a su favor, la creación de un total de 16 CTEPCR. Para sustentar la acusación que se propone, se invoca el artículo 1° del Acto Legislativo 02 de 2017, concerniente al deber de cumplimiento de buena fe de los compromisos adquiridos<sup>160</sup>. Y, con base en ello, se concluye que, en este caso, está siendo desconocida la obligación derivada del AF de darles representación política a las víctimas, por una decisión personal de la Mesa Directiva, “*(...) que se abstiene de reconocer el resultado de una votación válida, producida de forma legítima*”<sup>161</sup>.

<sup>156</sup> Demanda de la Fundación Lazos de Honor, folio 7 del cuaderno 5.

<sup>157</sup> Demanda de los ciudadanos Vásquez Cardozo y Muñoz Mendivelso, folio 4 del cuaderno 6.

<sup>158</sup> *Ibid.*

<sup>159</sup> En uno de los apartes de la demanda de la Fundación Lazos de Honor se expone el problema de la falta efectiva de representación, en los siguientes términos: “*En el Plan Nacional de Desarrollo de este año las víctimas se les ve como un fantasma ya que para la reparación integral por los daños causados no hay un representante que reclame sus derechos ya que el legislativo ha tomado una actitud de arrogante y tiránico y siendo insensible ante este flagelo sobre los derechos de las víctimas, personas que han sido desplazadas por el conflicto armado y las tienen [en] el olvido*”. Demanda de la Fundación Lazos de Honor, folio 24 del cuaderno 5.

<sup>160</sup> Se cita el siguiente aparte: “*(...) Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencias, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final*”.

<sup>161</sup> Demandas del senador Roy Barreras Montealegre (folio 5 del cuaderno 1) y de la Fundación Lazos de Honor (folio 13 del cuaderno 5).

115. Sobre el particular, es necesario tener en cuenta que, en el marco regulatorio actualmente vigente, la composición de la Cámara de Representantes se establece en los artículos 112 y 176 de la Constitución<sup>162</sup>, junto con el artículo 3° transitorio del Acto Legislativo 03 de 2017<sup>163</sup>. En ellos no se prevé la participación política de las víctimas por intermedio de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz. El esquema en vigor se limita a las Circunscripciones Territoriales (*departamentos y Distrito Capital*), a las Circunscripciones Especiales (*afrodescendientes, indígenas y colombianos en el exterior*), a la curul derivada del Estatuto de la Oposición (*segundo candidato más votado a la vicepresidencia*), y a las curules transitorias que se otorgan a los miembros de las FARC-EP.

116. Todas ellas gozan de respaldo normativo y se erigen en el objetivo actual y en vigor para el desarrollo del escenario democrático dirigido a ejercer el derecho a elegir y ser elegido, cuando se trata, precisamente, de escoger a las personas que representarán a los sufragantes en la Cámara de Representantes.

117. Bajo esta consideración inicial, parecería que el amparo propuesto no se inscribiría dentro del objeto de este litigio, en la medida en que la consagración actual de las CTEPCR solo se halla en el AF, sin que dicho *pacto todavía haya trasmutado a una norma jurídica con carácter vinculante, respecto de la cual sea posible exigir actualmente su cumplimiento y, por ende, demandar el amparo del derecho a elegir y ser elegido*, sobre todo cuando con ocasión de la sentencia C-630 de 2017, se señaló que la operatividad del Acuerdo Final depende de su implementación normativa<sup>164</sup>.

<sup>162</sup> El artículo 176 de la Carta dispone lo siguiente: “La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales. // Cada departamento y el Distrito capital de Bogotá, conformará una circunscripción territorial. Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500 que tengan en exceso sobre los primeros 365.000. La circunscripción territorial conformada por el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, elegirá adicionalmente un (1) Representante por la comunidad raizal de dicho departamento, de conformidad con la ley. // Para la elección de Representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial. // Las circunscripciones especiales asegurarán la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante estas circunscripciones se elegirán cuatro (4) Representantes, distribuidos así: dos (2) por la circunscripción de las comunidades afrodescendientes, uno (1) por la circunscripción de las comunidades indígenas, y uno (1) por la circunscripción internacional. En esta última, solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior. (...)” Por su parte, el artículo 112, en el aparte pertinente, establece lo siguiente: “(...) El candidato que le siga en votos a quien la autoridad electoral declare elegido en el cargo de Presidente y Vicepresidente de la República, Gobernador de Departamento, Alcalde Distrital y Alcalde municipal tendrá el derecho personal a ocupar una curul en el Senado, Cámara de Representantes, Asamblea Departamental, Concejo Distrital y Concejo Municipal, respectivamente, durante el período de la correspondiente corporación. // Las curules así asignadas en el Senado de la República y en la Cámara de Representantes serán adicionales a las previstas en los artículos 171 y 176. Las demás curules no aumentarán el número de miembros de dichas corporaciones.”

<sup>163</sup> La norma en cita dispone que: “La Cámara de Representantes estará integrada durante los periodos 2018-2022 y 2022-2026, hasta por cinco (5) representantes adicionales a los que se determinan en el artículo 176 de la Constitución Política, elegidos de conformidad con las siguientes reglas especiales: (...)”.

<sup>164</sup> Precisamente, al pronunciarse sobre la naturaleza jurídica del Acuerdo Final y la manera como se operativizan sus mandatos, en la sentencia C-630 de 2017, la Corte explicó que: “[E]l Acto Legislativo 02 de 2017 no tiene el propósito de incorporar automáticamente el Acuerdo Final suscrito el 24 de noviembre de 2016 al ordenamiento jurídico interno, ni tampoco al bloque de constitucionalidad, sin perjuicio de las disposiciones de DIH y de derechos humanos que inspiran parte de los contenidos del Acuerdo, las cuales derivan su fuerza vinculante directamente de los tratados y convenios internacionales de derechos humanos y de derecho internacional humanitario suscritos por Colombia y ratificados por el Congreso de la República, que las contienen. En ese sentido, a la luz de las disposiciones del Acto Legislativo 02 de 2017, **el Acuerdo Final requiere, de una parte, su implementación normativa por los órganos competentes y de conformidad con los procedimientos previstos en la Constitución para el efecto**, y de la otra, la adopción de diversas decisiones o medidas por parte de las autoridades públicas orientadas a garantizar su desarrollo y ejecución. // **La circunstancia de que los contenidos del Acuerdo Final solo adquieran un valor normativo a través de los medios ordinarios de producción jurídica, se debe a que ello tiene profundas implicaciones desde una perspectiva constitucional. Que la incorporación al ordenamiento jurídico de los resultados de la negociación dependan de los actos de implementación y desarrollo no es una simple formalidad, sino, al contrario, representa la sujeción (i) al principio democrático y de legalidad, conforme al cual las autoridades públicas solo están sometidas al ordenamiento jurídico; (ii) al principio de supremacía constitucional,**

118. No obstante, más allá de la invocación que se hace al derecho a elegir y ser elegido, lo que se advierte como premisa general de las demandas propuestas, según se indicó en la sección anterior de esta providencia, es que se reclama y se busca reivindicar la *garantía efectiva de participación en los asuntos públicos por parte de las víctimas*, derecho que no se restringe únicamente al sufragio en su *plano pasivo*<sup>165</sup>, sino que involucra particularmente la defensa del papel fundamental que cumplen las víctimas en el desarrollo normativo de lo acordado y en la definición de las políticas públicas que les impactan, a través del goce de una efectiva representación que, en el marco de la justicia transicional, les permita realizar sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.

119. Desde esta perspectiva, se advierte que lo que reclama es el cumplimiento de la obligación en cabeza del Estado de garantizar la existencia de mecanismos que permitan asegurar que dicha participación se torne efectiva y que, con ello, se corrija el déficit de representación que se sustenta en el fenómeno de ciudadanía precaria o incompleta al que se han visto sometidas las víctimas. Por lo demás, lo anterior se vincula con la demanda que se hace por los accionantes, en el sentido de que debe honrarse por el Estado el compromiso de crear las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz consagradas en el Acuerdo Final, acorde con el principio de buena fe<sup>166</sup>.

120. En este orden de ideas, dada la atribución del juez constitucional de fijar el objeto del litigio, se entiende que las tutelas propuestas se dirigen a obtener el amparo del derecho a la participación política de las víctimas, más allá de la manifestación correspondiente al derecho a elegir y ser elegido, para abordar el examen relativo al deber del Estado de brindarles espacios de representación efectiva de sus intereses y de hacerles partícipes en la toma de decisiones que, desde el ámbito legislativo, se adopten en el marco de vigencia de la justicia transicional y que puedan impactar en la realización de sus derechos.

*De la aplicación de la regla extra petita respecto de los derechos de las víctimas: El debate propuesto incluye el derecho a la reparación integral*

121. Como se advirtió en el resumen de los escritos radicados en sede de revisión, varias Organizaciones Defensoras de Derechos Humanos alegan que la decisión de la Mesa Directiva del Senado de la República conduce a vulnerar *el derecho a la reparación integral de las víctimas*, por cuanto las CTEPCR fueron concebidas como una medida de satisfacción y una garantía de no repetición a su favor<sup>167</sup>, sustentada no solo en el contexto de violencia padecido, sino especialmente en la

---

*en el sentido de que el parámetro supremo de referencia para todas las autoridades y los particulares es la Constitución; y, (iii) a la regla de separación de poderes, pues los órganos del Estado deberán gozar de autonomía e independencia en el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio del deber de colaboración armónica para el cumplimiento de los fines constitucionales.*” Énfasis por fuera del texto original.

<sup>165</sup> La noción de *sufragio* en la esfera *pasiva* garantiza el derecho de las personas de postular su nombre para ser elegido a ocupar un determinado cargo como representante de los sufragantes, siempre que se cumplan los requisitos previstos para el efecto en la Constitución y en la ley.

<sup>166</sup> Así lo impone el Acto Legislativo 02 de 2017.

<sup>167</sup> En la Ley 1448 de 2011 se definen a *las medidas de satisfacción* como aquellas tendientes a restablecer la dignidad de la víctima y difundir la verdad sobre lo sucedido, proporcionando bienestar y contribuyendo a mitigar el dolor padecido (artículos 139 y ss.). Por su parte, *las garantías de no repetición* están compuestas por todas “*las acciones dirigidas a impedir que vuelvan a realizarse conductas con las cuales se afectaron los derechos de las víctimas, las cuales deben ser adecuadas a la naturaleza y magnitud de la ofensa*” (sentencia C-979 de 2005). La no repetición incluye componentes de carácter jurídico, político, administrativo y cultural, tanto por la vía de la prevención como de la reacción. Precisamente, dentro de estas últimas medidas se incluye el fortalecimiento de la participación de las poblaciones vulneradas y/o vulnerables, en escenarios comunitarios, sociales y políticos, para contribuir al ejercicio y goce efectivo de sus derechos humanos.

reducción significativa e incluso en la anulación de sus derechos políticos, al ser sometidas a hechos victimizantes como el homicidio, las amenazas, la desaparición forzada, el secuestro, la tortura, el acceso carnal violento y el desplazamiento forzado.

122. En este sentido, las Organizaciones Defensoras de Derechos Humanos señalan que el Presidente del Senado de la República, *“al negar la posibilidad de que las víctimas [lleguen] al Congreso en un entorno de medidas especiales para ello, y en reconocimiento de colectivos humanos y territorios especialmente azotados por las violaciones a los derechos humanos, contribuye a la exculpación moral de los responsables de las violaciones, especialmente a aquella basada en la reducción de la importancia del daño, lo cual ahonda en el carácter deliberado e incluso estratégico de la invisibilización o ignorancia de los hechos victimizantes (...)”*<sup>168</sup>. Por consiguiente, la decisión de la Mesa Directiva del Senado de dar por no aprobado el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, cuyo informe de conciliación, a su juicio, sí obtuvo la mayoría requerida para el efecto, desconoce que las CTEPCR tienen *“una evidente vocación reparadora[,] (...) de manera que [su] negativa [a] tramitar [la] promulgación, vulnera fehacientemente el derecho fundamental de las víctimas de acceso a medidas de reparación colectiva de los daños políticos asociados a las violaciones de sus derechos humanos”*<sup>169</sup>.

123. Para la Corte, les asiste razón a las Organizaciones de Derechos Humanos que coadyuvan las demandas, en el sentido de que el debate constitucional propuesto, además de la presunta vulneración de los derechos a la igualdad y a la participación política de las víctimas, con fundamento en la determinación de la Mesa Directiva del Senado de dar por no aprobado el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, también se extiende a la realización de su *derecho a la reparación integral*, teniendo en cuenta que, por la decisión que se cuestiona, se niega el acceso de estas últimas a una medida de satisfacción y a una garantía de no repetición ideada para restablecer su dignidad, para permitirles recobrar su condición de ciudadanos y para lograr su reincorporación a la democracia. Lo que se refuerza, por una parte, con la circunstancia expresa de que, tanto en la exposición de motivos como en las distintas ponencias, se hace referencia expresa a que las CTEPCR son *“una medida de reparación y de construcción de paz”*<sup>170</sup>; y por la otra, a que este proceso tiene como demandantes y coadyuvantes a varias víctimas reconocidas por el Estado<sup>171</sup>.

### *Del derecho al debido proceso en el trámite legislativo y su concreción respecto del senador Roy Leonardo Barreras Montealegre*

<sup>168</sup> Folio 100 del cuaderno de revisión.

<sup>169</sup> Folio 102 del cuaderno de revisión.

<sup>170</sup> Exposición de motivos que consta en la Gaceta del Congreso 308 de 2017, p. 3; ponencia mayoritaria para primer debate en el Senado que consta en la Gaceta del Congreso 384 de 2017, p. 1; ponencia mayoritaria para segundo debate en el Senado que consta en la Gaceta del Congreso 476 de 2017, p. 12; ponencia mayoritaria para primer debate en la Cámara de Representantes que consta en la Gaceta del Congreso 811 de 2017, p. 7; y ponencia mayoritaria para segundo debate en la Cámara de Representantes que consta en la Gaceta del Congreso 946 de 2017, p. 2.

<sup>171</sup> Así: (i) la Fundación Lazos de Honor, conforme consta en el expediente, tiene como objeto principal mejorar las condiciones de vida, entre otros sujetos, de la población desplazada, y consta que para el período 2017-2019 fue elegida como integrante de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas (folios 59 y 64 del cuaderno 5); (ii) el señor Carlos Manuel Vásquez Cardozo aparece incluido en RUV por el hecho victimizante de desplazamiento forzado y el señor Víctor Manuel Muñoz Mendivelso por los delitos de homicidio, masacre y desplazamiento forzado (folios 6 a 11 del cuaderno 6); (iii) y el ciudadano Juan Carlos Quintero Sierra, coadyuvante de la demanda impetrada por el senador Roy Barreras Montealegre, igualmente aparece incluido en el RUV por los hechos victimizantes de amenazas y desplazamiento forzado (folios 352 y ss. del cuaderno 1).

124. Por último, en esta primera etapa de concreción del litigio, se encuentra que en las demandas formuladas por el senador Roy Barreras Montealegre y por la Fundación Lazos de Honor, se alega la vulneración del derecho al debido proceso en el trámite legislativo, por cuanto el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara fue aprobado *“con el trámite exigido en la Constitución y la ley y la última votación que se produjo del mismo obtuvo la mayoría requerida, a pesar de que la Mesa Directiva considere lo contrario[,] a través de un análisis personal de la forma como se deben interpretar”*<sup>172</sup> las reglas dispuestas en el artículo 134 de la Carta, cuyo alcance contraría lo resuelto por este tribunal en la sentencia C-080 de 2018 y en el auto 282 de 2019.

125. Siguiendo la jurisprudencia constitucional sobre la materia<sup>173</sup>, cabe mencionar que, respecto del Congreso de la República, la Corte ha avalado la procedencia excepcional de la acción de tutela para cuestionar las actuaciones surtidas por el citado órgano, *“cuando quiera que se desconozcan los derechos fundamentales que conforman el procedimiento legislativo y que tengan efectos relevantes sobre la función representativa, de acuerdo con las normas orgánicas aplicables a esa corporación”*<sup>174</sup>.

126. De este modo, sobre la base del principio de separación de poderes y conforme a una interpretación restrictiva de la teoría de los *interna corporis acta*, sobre la cual esta sentencia se detendrá más adelante, este tribunal ha distinguido, por una parte, *la posibilidad de tutelar los derechos fundamentales de los congresistas*, básicamente en lo que refiere a la participación política, a la representación efectiva y al debido proceso en el trámite legislativo, cuando los mismos resultan vulnerados y ello impacta en el núcleo esencial de la función representativa congresional, también conocida como *ius in officium*<sup>175</sup>; y, por la otra, se ha brindado la posibilidad de extender tal protección *a otros sujetos para que puedan cuestionar la eventual vulneración de sus derechos, con ocasión de la infracción de las reglas de procedimiento, cuando se acredita la calidad de titulares de la actividad legislativa*, o lo que es lo mismo, a que por virtud de la ley se determine el alcance y los límites de su actuación, con impacto directo en las labores que se cumplen por el Congreso. Así, por ejemplo, en la sentencia T-382 de 2006, este tribunal se refirió al derecho a intervenir en los debates de las autoridades y de los ciudadanos que ejercen iniciativa legal (Ley 5ª de 1992, art. 96).

127. Como ya se dijo, en el asunto que se propone a la Corte, el debate propuesto (i) **se centra en el desconocimiento del derecho al debido proceso en el trámite legislativo, al negarse la Mesa Directiva del Senado a dar por aprobado el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, a pesar de haber obtenido, a juicio de los accionantes, las mayorías requeridas para el efecto, al momento en que se votó el informe de conciliación, en los términos dispuestos por la Sala Plena de esta corporación en la sentencia C-080 de 2018 y en el auto 282 de 2019.**

<sup>172</sup> Demandas del senador Roy Barreras Montealegre (folio 4 del cuaderno 1) y de la Fundación Lazos de Honor (folio 12 del cuaderno 5).

<sup>173</sup> Véase, en especial, las sentencias T-983A de 2004, T-382 de 2006, T-110 de 2016 y T-213 de 2016.

<sup>174</sup> Corte Constitucional, sentencia T-382 de 2006. Énfasis por fuera del texto original.

<sup>175</sup> Corte Constitucional, sentencia T-983A de 2004.

128. Esta vulneración se invoca tanto por el senador Roy Barreras Montealegre como por la Fundación Lazos de Honor<sup>176</sup>. Sobre el particular, la Sala Plena advierte que, (ii) en lo que atañe al citado congresista, no cabe duda de que la discusión que se propone es susceptible de ser analizada por el juez de tutela, pues más allá de que el escenario natural de discusión de la realización de los derechos congresuales sea dentro de la dinámica propia del debate legislativo, tal consideración corresponde a una valoración de fondo, la que incluso fue invocada como razón de oposición al otorgamiento del amparo por la Mesa Directiva del Senado de la República<sup>177</sup>, lo que no impide entrar a considerar si efectivamente el derecho fundamental invocado fue vulnerado y si ello impacta en el núcleo esencial de la función representativa congresional. Lo anterior goza de especial transcendencia en el caso del senador que interviene como demandante, no solo porque actuó como *coordinador ponente* en los dos debates reglamentarios que se llevaron a cabo en el Senado de la República<sup>178</sup>, sino también porque fue quien participó como *conciliador* nombrado por la Mesa Directiva demandada, para superar las discrepancias existentes respecto del texto aprobado en la Cámara de Representantes<sup>179</sup>. Por lo demás, la solicitud de amparo es coadyuvada por el senador Temístocles Ortega Narváez, miembro de la Comisión Primera del Senado, para quien, más allá de ratificar la vulneración alegada, no existe ningún otro medio de defensa judicial que permita amparar el derecho que se estima comprometido.

129. Ahora bien, a diferencia de lo expuesto, (iii) el derecho que se reclama no puede predicarse de la Fundación Lazos de Honor, ***por cuanto no se acreditó de su parte la condición de titular de la actividad legislativa***, ya que el proyecto objeto de discusión no es de iniciativa ciudadana, ni tampoco se constata que hubiese tenido algún tipo de participación dentro del *iter* procesal, en los términos de los artículos 57.4 y 230 del reglamento del Congreso<sup>180</sup>.

### Conclusión respecto de la labor de concreción del litigio propuesto

130. A raíz de las consideraciones previamente expuestas, y como consecuencia de la labor del juez de tutela de concretar el objeto del litigio, se tiene que, con ocasión de una misma conducta, esto es, la decisión de la Mesa Directiva del Senado de dar por no aprobado el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, se suscitan dos importantes debates constitucionales objeto

<sup>176</sup> Demandas del senador Roy Barreras Montealegre (folio 4 del cuaderno 1) y de la Fundación Lazos de Honor (folio 12 del cuaderno 5).

<sup>177</sup> En el resumen de la respuesta de la entidad accionada, se puso de presente que se alega que no existe irregularidad alguna, al haber estimado “*que el proyecto de acto legislativo no satisfacía la mayoría exigida para su aprobación*” y que, una vez se tomó dicha decisión, “*(...) no se hizo uso del recurso de apelación, al cual tenían derecho los miembros de esta Corporación [como lo es, el accionante] y el Gobierno Nacional[,] por ser este quien tenía la iniciativa de ley de presentar el Proyecto de Acto Legislativo en cuestión, tal como lo establece el artículo 44 del Reglamento del Congreso, concordante con el numeral 1° del artículo 135, 147 y 158 de la Constitución Política de Colombia y 77 de la Ley 5 de 1992*”.

<sup>178</sup> Gaceta del Congreso 384 de 2017, p. 5; y Gaceta del Congreso 476 de 2017, p. 16.

<sup>179</sup> Gaceta del Congreso 1050 de 2017, p. 9.

<sup>180</sup> Las normas en cita disponen que: “**Artículo 57. Funciones.** La Comisión de Derechos Humanos y Audiencias tendrá las siguientes funciones: (...) **4a.** Tramitar las observaciones que por escrito hagan llegar los ciudadanos con respecto a un proyecto de ley o de acto legislativo.” “**Artículo 230. Observaciones a los proyectos por particulares.** Para expresar sus opiniones toda persona, natural o jurídica, podrá presentar observaciones sobre cualquier proyecto de ley o de acto legislativo cuyo examen y estudio se esté adelantando en alguna de las Comisiones Constitucionales Permanentes. // La respectiva Mesa Directiva dispondrá los días, horarios y duración de las intervenciones, así como el procedimiento que asegure la debida atención y oportunidad. // **Parágrafo.** Para su intervención, el interesado deberá inscribirse previamente en el respectivo libro de registro que se abrirá por cada una de las secretarías de las Comisiones. // Cuando se trate del trámite de leyes de iniciativa popular a las que se refiere el artículo 155 de la Constitución Nacional, el vocero designado por los ciudadanos podrá intervenir con voz ante las Plenarias de cada una de las Cámaras para defender o explicar la iniciativa. Para este propósito el vocero deberá inscribirse ante la Secretaría General y acogerse a las normas que para su intervención fije la Mesa Directiva.”

de decisión, por una parte, cabe examinar si se vulneró el derecho fundamental al debido proceso en el trámite legislativo del senador Roy Barreras Montealegre, y por la otra, si se desconocieron los derechos a la igualdad, a la participación política y a la reparación integral de las víctimas, dado el papel transcendental que las CTEPCR están llamadas a desempeñar, frente a un sujeto de especial protección constitucional que se ha visto sometido a un escenario de representación fallida y de ciudadanía precaria, por virtud del cual no ha podido designar libremente a sus propios representantes y no ha tenido la posibilidad de tener una real injerencia en la política pública que les impacta.

131. Sobre la base de lo anterior, y una vez definido el objeto de esta controversia, se continuará, como segunda parte de sentencia, con la verificación del cumplimiento de los requisitos de procedencia, respecto de los derechos previamente mencionados, en donde se abordará el estudio de los siguientes puntos: (i) la legitimación en la causa por activa y por pasiva; (ii) el requisito de inmediatez; (iii) la subsidiariedad; (iv) la viabilidad del amparo respecto de actos de carácter general, impersonal y abstracto; (v) el daño consumado; y (vi) la cosa juzgada constitucional.

## E. EXAMEN DE PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA

### Legitimación en la causa por activa

132. Tal como lo prevé el artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela es un instrumento de defensa judicial al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de las autoridades públicas y, excepcionalmente, de los particulares, en aquellos casos previstos en la Constitución y la ley<sup>181</sup>.

133. En desarrollo del citado mandato superior, el Decreto 2591 de 1991, en el artículo 10, define a los titulares de la acción, esto es, a quienes tienen **legitimación en la causa por activa**, señalando que la tutela se puede impetrar por cualquier persona, (i) ya sea en forma directa (*el interesado por sí mismo*); (ii) por intermedio de un representante legal (*caso de los menores de edad y personas jurídicas*); (iii) mediante apoderado judicial (*abogado titulado con mandato expreso*); (iv) a través de agente oficioso (*cuando el titular del derecho no esté en condiciones de promover su propia defensa*); o por conducto (v) del Defensor del Pueblo o de los personeros municipales (*facultados para intervenir en representación de terceras personas, siempre que el titular de los derechos haya autorizado expresamente su mediación o se adviertan situaciones de desamparo e indefensión*)<sup>182</sup>.

134. Para comenzar, en el asunto bajo examen, en primer lugar, se advierte que el senador Roy Barreras Montealegre invoca la acción de tutela en nombre propio y

<sup>181</sup> Véanse, entre otras, las Sentencias T-819 de 2001, T-531 de 2002, T-711 de 2003, T-212 de 2009, T-778 de 2010, T-495 de 2013, T-561 de 2013, T-679 de 2013, T-470 de 2014, T-540 de 2015, T-361 de 2017 y T-307 de 2018.

<sup>182</sup> La disposición en cita es del siguiente tenor: “**Artículo 10. Legitimidad e interés.** La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos. // También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud. // También podrán ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales”. En relación con este último sujeto legitimado, el artículo 46 del Decreto 2591 de 1991 expresamente dispone lo siguiente “El defensor del pueblo podrá, sin perjuicio del derecho que asiste a los interesados, interponer la acción de tutela en nombre de cualquier persona que se lo solicite o que este en situación de desamparo e indefensión”.

en el de 6.670.368 habitantes de 166 municipios que conformarían las CTEPCR, con el propósito de obtener el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso en el trámite legislativo, así como los derechos a la igualdad, a la participación política y a la reparación integral de las víctimas.

135. Sobre el particular, y conforme a las razones previamente expuestas en esta sentencia, este tribunal considera que el citado congresista sí se encuentra habilitado para proponer el amparo en nombre propio, de forma directa y por su condición de senador de la República<sup>183</sup>, miembro de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado<sup>184</sup>, coordinador ponente<sup>185</sup> y conciliador<sup>186</sup>, con el objeto de salvaguardar su derecho al debido proceso en el trámite legislativo, con fundamento en la decisión de la Mesa Directiva de la citada corporación de no dar por aprobado el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, a pesar de que, a su juicio, sí alcanzó las mayorías requeridas para el efecto, al momento en que se votó el informe de conciliación, sobre la base de que dicha determinación lesiona de forma negativa el núcleo esencial de su función representativa congresional.

136. Ahora bien, en cuanto a la invocación que por él se realiza, en el sentido de activar el mecanismo tutelar respecto de 6.670.368 habitantes de 166 municipios que conformarían las CTEPCR, con miras a proteger sus derechos fundamentales a la igualdad, a la participación política y a la reparación integral, este tribunal concluye lo siguiente: (i) se descarta su legitimación como representante legal o apoderado judicial de dichas víctimas, en el entendido de que no acreditó la existencia de un régimen legal de guardas a su favor o de ser titular de un poder judicial que lo habilite para ello; (ii) también se excluye su participación como agente de la Defensoría del Pueblo o de alguna personería, pues en la tutela se alega y así está acreditada su condición de congresista; (iii) por lo que la única alternativa procesal viable para entender el marco de actuación que por él se invoca es la de la *agencia oficiosa*, punto sobre el cual se detendrá el examen de esta corporación.

137. Al respecto, en numerosos pronunciamientos, la Corte ha establecido que son dos los requisitos para que una persona pueda constituirse como *agente oficioso*: por una parte, se impone la exigencia de invocar dicha condición; y por la otra, se requiere que la persona titular de los derechos fundamentales presuntamente conculcados se encuentre en circunstancias que le impidan actuar directamente<sup>187</sup>.

138. En relación con el primer requisito, esto es, la manifestación expresa por parte del agente oficioso de actuar en tal calidad, se aprecia que su deferencia no se exige de forma estricta, comoquiera que se ha aceptado la legitimación del agente, siempre que de los hechos y de las pretensiones se haga evidente que actúa como tal<sup>188</sup>. Y, en cuanto al segundo requisito, este tribunal ha señalado que se exige que “(...) el afectado en sus derechos fundamentales no pueda promover directamente su propia defensa, por hallarse en una situación de desamparo e indefensión”<sup>189</sup>.

<sup>183</sup> Folio 148 del cuaderno 3.

<sup>184</sup> <https://www.senado.gov.co/index.php/comisiones/constitucionales/comision-primer>

<sup>185</sup> Gaceta del Congreso 384 de 2017, p. 5; y Gaceta del Congreso 476 de 2017, p. 16.

<sup>186</sup> Gaceta del Congreso 1050 de 2017, p. 9.

<sup>187</sup> Véanse, entre otras, Corte Constitucional, sentencias T-452 de 2001, T-372 de 2010, T-968 de 2014, T-200 de 2016, T-594 de 2016, T-014 de 2017 y SU-508 de 2020.

<sup>188</sup> Sobre el particular se pueden revisar las sentencias T-452 de 2001, T-197 de 2003, T-652 de 2008 y T-275 de 2009.

<sup>189</sup> Corte Constitucional, sentencia T-493 de 1993.

139. Dadas estas dos exigencias que expresamente se consagran en el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991<sup>190</sup>, se ha entendido por la Corte que una de las principales diferencias de este instituto en el régimen procesal de la acción de tutela frente a lo que ocurre en la generalidad de los procesos judiciales, es que no se exige que la persona agenciada ratifique el amparo constitucional ante el juez de la causa<sup>191</sup>, lo que se explica por la informalidad que rige este trámite y por la circunstancia de que la protección que se busca debe operar de forma preferente y sumaria.

140. No obstante, este tribunal también ha reseñado que, a pesar de que dicha ratificación no es un requisito indispensable para facultar la actuación del agente oficioso en materia de tutela, cuando ella se presenta, tal circunstancia convalida la gestión adelantada por el agente y, en consecuencia, le otorga legitimación en la causa por activa. Así, en la sentencia T-044 de 1996 se dijo que:

*“A juicio de la Corte, quien alega que la persona a cuyo nombre intenta la acción de tutela no puede hacer valer derechos de manera directa, carece de facultad para seguir representándola legítimamente cuando luego se establece, evaluados los hechos por el juez, que aquélla sí podía, por sí misma, acceder a la administración de justicia, de donde resulta que en tales casos, **a menos que el verdaderamente interesado ratifique de manera expresa su voluntad de continuar con el proceso iniciado y reafirme ante el juez la relación de los hechos que dan lugar a la petición de amparo**, la actuación debe culminar con la negación de las pretensiones de la demanda.”<sup>192</sup>*

141. En lo que refiere a la invocación que se realiza por el senador Roy Barreras Montealegre, aun cuando en principio se advierte que la misma se dirige hacia la realización de los derechos a la igualdad y a la participación política de las víctimas, también es posible encuadrar la pretensión que se efectúa dentro del derecho a la reparación integral, en los términos previamente mencionados en esta providencia. Incluso, sin ir más lejos, en uno de los apartes de la demanda se señala lo siguiente: *“(...) en este caso la obligación derivada del Acuerdo Final de Paz de darles representación a las víctimas del conflicto armado está siendo desconocida*

<sup>190</sup> “También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud.”

<sup>191</sup> En el Código General del Proceso se establece que: “**Artículo 57. Agencia oficiosa procesal.** Se podrá demandar o contestar la demanda a nombre de una persona de quien no se tenga poder, siempre que ella se encuentre ausente o impedida para hacerlo; bastará afirmar dicha circunstancia bajo juramento que se entenderá prestado por la presentación de la demanda o la contestación. // El agente oficioso del demandante deberá prestar caución dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación que se haga a aquel del auto que admita la demanda. Si la parte no la ratifica, dentro de los treinta (30) días siguientes, se declarará terminado el proceso y se condenará al agente oficioso a pagar las costas y los perjuicios causados al demandado. Si la ratificación se produce antes del vencimiento del término para prestar la caución, el agente oficioso quedará eximido de tal carga procesal. // La actuación se suspenderá una vez practicada la notificación al demandado del auto admisorio de la demanda, y ella comprenderá el término de ejecutoria y el de traslado. Ratificada oportunamente la demanda por la parte, el proceso se reanudará a partir de la notificación del auto que levante la suspensión. No ratificada la demanda o ratificada extemporáneamente, el proceso se declarará terminado. // Quien pretenda obrar como agente oficioso de un demandado deberá contestar la demanda dentro del término de traslado, manifestando que lo hace como agente oficioso. // Vencido el término del traslado de la demanda, el juez ordenará la suspensión del proceso por el término de treinta (30) días y fijará caución que deberá ser prestada en el término de diez (10) días. // Si la ratificación de la contestación de la demanda se produce antes del vencimiento del término para prestar la caución, el agente oficioso quedará eximido de tal carga procesal. // Si no se presta la caución o no se ratifica oportunamente la actuación del agente, la demanda se tendrá por no contestada y se reanudará la actuación. // El agente oficioso deberá actuar por medio de abogado, salvo en los casos exceptuados por la ley.”

<sup>192</sup> Énfasis por fuera del texto original. Fallo reiterado en las sentencias T-1254 de 2000 y T-435 de 2020.

por (...) la Mesa Directiva del Senado de la República que se abstiene de reconocer el resultado de una votación válida, producida de forma legítima”<sup>193</sup>.

142. Sobre la base entonces de que la protección que se invoca por el senador Roy Barreras Montealegre alude a los *derechos a la igualdad, a la participación política y a la reparación integral de las víctimas*, cabe determinar si dan o no los supuestos para entender que se acredita la existencia de una agencia oficiosa respecto de los 6.670.368 habitantes de los 166 municipios que conformarían las CTEPCR.

143. Como punto de partida, este tribunal debe señalar que, en la práctica, tres serían las vías para que las víctimas pudiesen satisfacer este derecho con ocasión de la cuestión sometida a decisión. La primera consistiría en exigir que todas y cada una de ellas deban presentar una acción de tutela para acreditar que tienen un interés directo y particular en el asunto y que consienten en las pretensiones que se solicitan al juez. Esta alternativa si bien garantiza tener plena certeza de que se cumple el requisito de voluntariedad que se exige para acudir ante la administración de justicia, resultaría excesiva y gravosa frente a la economía y eficiencia procesal, pues se estaría requiriendo en la práctica acudir al escenario de la presentación masiva de tutelas, el cual se pretendió superar normativamente con el Decreto 1834 de 2015. De ahí que, lo idóneo y pertinente sería exigir la presentación de una única acción que reúna en un solo texto la controversia.

144. La segunda vía susceptible de ser utilizada implicaría exigir que la única tutela que se radique sea suscrita por todas las víctimas, aun cuando se trata de una opción jurídicamente posible, igualmente es contraria a la economía y eficiencia procesal, más allá de que en la práctica pueda considerarse como irrealizable (piénsese en una demanda suscrita por 6.670.368 personas), sobre todo cuando, como en este caso, la pretensión corresponde a un *interés homogéneo*, en el que a partir de la solicitud de un solo individuo con características uniformes, el amparo se extendería por igual a todos los que se encuentran en la misma situación. En este contexto, no solo sería entonces idóneo, adecuado y pertinente requerir una única acción, sino que, además, para su eficacia, sería suficiente que la suscriba una única persona en representación de las otras.

145. Finalmente, la tercera vía correspondería precisamente a la acabada de señalar, esto es, que es suficiente una única acción, propuesta por una sola persona, actuando en nombre y representación de las víctimas. Para ello se admitirían las tres opciones que brinda el ordenamiento jurídico, a saber: (i) actuar por medio de un apoderado judicial; (ii) utilizar el auxilio que brinda la Defensoría del Pueblo y los personeros municipales; o (iii) recurrir a la alternativa de la agencia oficiosa, siempre que se cumplan con los requisitos mencionados con anterioridad.

146. La Corte considera que este último supuesto es el que se acredita en el caso bajo examen, pero no con el alcance ni con la extensión que se alega por parte del senador Roy Barreras Montealegre. En efecto, su sola invocación de actuar en favor de las víctimas no le brinda la legitimación alegada, ni tampoco es suficiente para que prospere el amparo.

147. Precisamente, aun cuando podría considerarse que se satisface el primer requisito de la agencia oficiosa, consistente en invocar o, al menos inferir, que se

---

<sup>193</sup> Folio 5 del cuaderno 1.

actúa en tal calidad, por cuanto desde el inicio de la demanda, el senador Roy Barreras Montealegre ha manifestado que su interés es el de realizar los derechos de las víctimas que habitan los 166 municipios que conformarían las CTEPCR<sup>194</sup>, lo cierto es que no se advierte la situación de desamparo e indefensión en la que se encuentran los titulares de los derechos que se reclaman, y que justificaría que otra persona lo haga en su nombre.

148. A pesar de lo anterior, y como ya se expuso, la agencia oficiosa tiene otro elemento de análisis que resuelta esencial, por virtud del cual se entiende que el tercero se encuentra legitimado en la actuación propuesta, cuando el interesado en la protección de los derechos *ratifica* expresa o tácitamente y acompaña las gestiones adelantadas y reafirma la pretensión de amparo formulada ante el juez de tutela.

149. Tal circunstancia es la que ocurre en el asunto *sub-judice*, como a continuación pasa a demostrarse:

- (i) Primero, en el expediente se advierte que 15 organizaciones que representan los derechos de las víctimas se pronunciaron de forma expresa sobre la actuación adelantada e impulsada por el senador Roy Barreras Montealegre, y manifestaron su *coadyuvancia* respecto de la pretensión de amparo por él promovida<sup>195</sup>.
- (ii) Segundo, dichas organizaciones han sido *efectivamente* reconocidas como *representantes* por las víctimas del conflicto armado interno ante uno de los componentes del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición (SIVJNR), como lo es la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)<sup>196</sup>.

<sup>194</sup> Folio 1 del cuaderno 1.

<sup>195</sup> Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH), Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (MOVICE), Corporación Colectivo Sociojurídico Orlando Fals Borda, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), Fundación Nydia Erika Bautista, Corporación Jurídica Yira Castro, Observatorio de DDHH de la Coordinación Colombia Europa Estados Unidos (CCEEU), Corporación Jurídica Libertad, Corporación Claretiana Norman Pérez, Corporación Humanidad Vigente, Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, Corporación Congreso Nacional de Desplazados y Asociación de Familias Desplazadas por la Violencia en Colombia.

<sup>196</sup> Así, en la página Web de la JEP, se advierte que: (i) la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo y la Coordinación Colombia Europa Estados Unidos registraron el informe “*El caso del Binci y la Brigada XX: La inteligencia militar contra la oposición política y social*”. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-recibe-informe-sobre-uso-de-inteligencia-militar-contr-oposici%C3%B3n-pol%C3%ADtica-y-social.aspx>; (ii) la Fundación Comité de Solidaridad de los Presos Políticos y el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo presentaron el informe “*Qué futuro nos espera?*”. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-recibe-informe-sobre-23-ejecuciones-extrajudiciales-en-Cesar-entre-2007-y-2009.aspx>; (iii) la Corporación Yira Castro radicó el informe “*Tumaco: cansados de la guerra, anhelantes de la paz*”, sobre la violencia en ese municipio, y en particular, sobre las afectaciones sufridas por algunos consejos comunitarios de comunidades negras. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/V%C3%ADctimas-del-conflicto-armado-de-Yarumal-y-Tumaco-entregaron-informes-a-la-JEP.aspx>; (iv) El Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (MOVICE) participó en la audiencia para indagar por los restos de los desaparecidos en zona de influencia de Hidroitango. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Comunicado-124-de-2019---La-JEP-realiza-audiecia-para-indagar-por-los-restos-de-los-desaparecidos-en-zona-de-influencia-de-.aspx>; (v) la Corporación Colectivo Sociojurídico Orlando Fals Borda participó y organizó la sección de la JEP, en la que se recibieron entrevistas a víctimas del Meta y del Guaviare. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-explicó-a-las-v%C3%ADctimas-de-Meta-y-Guaviare-por-qué-priorizó-esa-zona-en-la-investigación-sobre-'falsos-positivos'.aspx>; (vi) la Fundación Nydia Erika Bautista solicitó la activación de medidas cautelares a la JEP, a partir de denuncias formuladas por la aparición de cuerpos de personas dadas por desaparecidas en el municipio de Buenaventura. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-inicia-estudio-de-medidas-cautelares-sobre-el-estero-de-San-Antonio-en-Buenaventura.aspx>; (vii) la Coordinación Colombia Europa Estados Unidos (CCEEU) participó en el proceso de priorización del caso conocido como falsos positivos. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-hace-p%C3%ABlica-la-estrategia-de-priorizaci%C3%B3n-dentro-del-Caso-03-conocido-como-el-de-falsos-positivos.aspx>; (viii) la Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, la Corporación Social Para la Asesoría y Capacitación Comunitaria (COSPACC), con el respaldo del Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (MOVICE), documentaron 12 casos en el citado proceso sobre falsos positivos. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-convoca-a-jornada-pedag%C3%B3gica-en-Yopal-con->

- (iii) Tercero, en la medida en que esas organizaciones representan a las víctimas y que ellas coadyuvaron la demanda de tutela presentada por el senador Roy Barreras Montealegre, se entiende que su actuación ha sido **ratificada** y que ello ha ocurrido por quienes tienen el interés legítimo y directo de promover el amparo de sus derechos fundamentales a la igualdad, a la participación política y a la reparación integral.
- (iv) Cuarto, se entiende entonces que el senador Roy Barreras Montealegre sí tiene la condición de agente oficioso y que la ejerce de forma expresa frente a las 15 organizaciones de derechos humanos que representan a las víctimas, y que explícitamente coadyuvaron su actuar durante el trámite de la tutela, a lo que se debe añadir las manifestaciones que en el mismo sentido se realizaron por los ciudadanos Juan Carlos Quintero Sierra y José Aldemar, quienes igualmente invocaron y acreditaron la condición de víctimas.
- (v) Quinto, no es ajeno a la Corte que la ratificación que se produce respecto del actuar del senador Roy Barreras Montealegre, como agente oficioso de las 15 organizaciones que representan a las víctimas y de los ciudadanos Quintero Sierra y José Aldemar que tienen dicha condición, se explica porque siendo el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, de iniciativa exclusiva y privativa del Gobierno Nacional, el citado congresista –como ya se señaló con anterioridad– actuó (1) como coordinador ponente<sup>197</sup> y (2) fue vocero del Senado de la República en el trámite de conciliación<sup>198</sup>. Además, (3) asumió la defensa de los derechos de las víctimas y de las garantías ofrecidas por el AF, cuando participó activamente en su etapa de negociación, siendo plenipotenciario desde el 20 de abril de 2016<sup>199</sup>.

150. En conclusión, se satisface el requisito de legitimación en la causa por activa, respecto del senador Roy Barreras Montealegre, tanto en la protección de su propio *derecho al debido proceso en el trámite legislativo*, como frente a los *derechos a la igualdad, a la participación política y a la reparación integral de las víctimas*, en relación con los cuales el citado congresista actúa como agente oficioso de varias organizaciones de derechos humanos (15 en total) que **representan** a las víctimas, y que expresamente **ratificaron** su actuar durante el trámite de tutela, incluyendo las coadyuvancias de los ciudadanos Juan Carlos Quintero y José Aldemar, quienes igualmente invocaron y acreditaron la condición de víctimas.

151. Ahora bien, como se explicó con anterioridad, la pretensión que se busca mediante la presente acción de tutela, esto es, que se dé por aprobado el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, y que se siga con las actuaciones necesarias para obtener su promulgación, corresponde a un *interés*

---

[v%C3%ADctimas-de%E2%80%9Cfalsos-positivos%E2%80%9D,-el-29-y-30-de-noviembre.aspx](#); (ix) la Corporación Humanidad Vigente y Corporación Jurídica Libertad solicitaron medidas cautelares en el mismo caso previamente reseñado. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP%20inicia%20tr%C3%A1mite%20de%20medida%20cautelar%20de%20protecci%C3%B3n%20a%20abogados%20que%20representan%20a%20las%20v%C3%ADctimas%20en%20el%20caso%2003.aspx>; y, finalmente, (x) se puede constatar que la gran mayoría de estas mismas organizaciones de derechos humanos han solicitado la ampliación a la JEP para la presentación de informes, en un primer momento para el 21 de marzo de 2021, y en la actualidad hasta el 22 de septiembre de este año.

<sup>197</sup> Gaceta del Congreso 384 de 2017, p. 5; y Gaceta del Congreso 476 de 2017, p. 16.

<sup>198</sup> Gaceta del Congreso 1050 de 2017, p. 9.

<sup>199</sup> <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Documents/tomo-8-proceso-paz-farc-refrendacion-plebiscito-.pdf>

*homogéneo*, el cual, en caso de prosperar, conduce a que el amparo se extienda por igual a todos los sujetos que se encuentran en la misma situación fáctica y jurídica.

152. Lo anterior implica aclarar que, si bien el senador Roy Barreras Montealegre, junto con las 15 organizaciones y los ciudadanos que coadyuvaron su actuar, no representan al universo de las víctimas que existen en el país, y que por ende, su condición de agente oficioso se encuentra limitada a los sujetos que de manera explícita ratificaron su actuar, no es menos cierto que, de llegar a concederse la tutela interpuesta, la decisión de proteger los derechos invocados se extendería lógica y naturalmente a otras personas que hacen parte del mismo grupo, esto es, a la generalidad de las víctimas como sujetos de especial protección constitucional, respecto de las cuales se prevé la creación de las CTEPCR, sin que por ello exista un obstáculo asociado a la legitimación.

153. En efecto, no se opone a la acción de tutela que, al proteger los derechos de un conjunto de sujetos de especial protección constitucional que acuden en su defensa ante el juez de tutela, la Corte también ampare los mismos derechos de los demás miembros de esa población, así ellos no hayan gestionado directamente el amparo, pues subyace la necesidad de preservar el derecho a la igualdad, cuando lo que se discute es la realización de una pretensión que envuelve un *interés homogéneo*, que no es susceptible de ser fraccionado ni dividido; ello ocurre, como ya se ha dicho, en el asunto *sub-judice*, en el que no sería posible ordenar, en caso de que la tutela prospere, dar por aprobado el proyecto de Acto Legislativo a favor de tan solo unas víctimas, desconociendo el derecho de las otras, ya que las CTEPCR son una medida de satisfacción y una garantía de no repetición que se predica por igual de todas y cada una de ellas<sup>200</sup>.

154. Para remediar casos como el expuesto, esta corporación ha recurrido a la figura de los *efectos inter pares*, cuyo antecedente se remonta al auto 071 de 2001, siendo objeto de desarrollo en múltiples providencias posteriores<sup>201</sup>. Precisamente, de acuerdo con lo manifestado en la sentencia SU-214 de 2016, “[dichos efectos] *se predicán (...) [a favor de] los terceros no vinculados al proceso que se encuentran en una situación semejante respecto de los accionantes*”, y que, si bien en un principio implicaban el uso de la excepción de inconstitucionalidad<sup>202</sup>, “*esta última no [tiene actualmente la condición de] requisito sine qua non para su procedencia, cuando la resolución adoptada genera efectos análogos respecto de todos los casos semejantes*”<sup>203</sup>.

155. En línea con lo anterior, en la sentencia T-100 de 2017, se expuso que: “[l]os efectos *inter pares* **pretenden salvaguardar el principio de igualdad entre los sujetos pasivos de una vulneración de derechos fundamentales, puesto que las**

<sup>200</sup> En varias oportunidades se ha presentado una situación similar a la expuesta, como ocurre, por ejemplo, con (i) la sentencia T-595 de 2002, en la que se dispuso varias órdenes para eliminar barreras de acceso de la población con discapacidad al sistema de transporte público básico de Bogotá, a partir de una tutela promovida por una persona en tal condición; (ii) la sentencia T-087 de 2005, en la que se concedió la exención de pago en el tiquete de acceso al Sistema Transmilenio para niños menores de dos años, con base en un amparo propuesto, como agente oficioso, por un funcionario del Ministerio Público; (iii) la sentencia T-760 de 2008, que incluye medidas amplias de protección para garantizar la dimensión de acceso del derecho fundamental a la salud, adoptada a partir de un acumulado individual de 22 acciones de tutela; y (iv) la sentencia T-599 de 2016, en la que en amparo de los derechos a la libertad de expresión, participación en la vida cultural e identidad de un miembro del pueblo raizal de San Andrés, se dispuso a favor de todo ese colectivo y a cargo de la ANTV, la adopción de las medidas necesarias para que el canal Teleislas, de televisión abierta, sea difundido por los operadores del servicio de televisión por suscripción.

<sup>201</sup> Entre ellas se pueden destacar las siguientes: SU-783 de 2003, T-1127 de 2003, T-445 de 2004, SU-214 de 2016 y T-100 de 2017.

<sup>202</sup> Tal manifestación se realizó en el auto 071 de 2001 de la Corte Constitucional.

<sup>203</sup> Énfasis por fuera del texto original.

*mismas circunstancias obligan a que el juez emita ordenes uniformes para todos los afectados. Así mismo, esos alcances de las decisiones garantizan **la coherencia del sistema de derecho y la seguridad jurídica**, como quiera que deben existir decisiones similares a casos equivalentes*<sup>204</sup>.

156. Por razón de lo anterior, si bien la *legitimación por activa* originada por el uso de la agencia oficiosa, se entiende limitada en este caso a quienes ratificaron el actuar del senador Roy Barreras Montealegre, en el evento de que llegase a prosperar el amparo, es claro que la orden que se adopte, por razón del interés homogéneo y con fundamento en los principios de igualdad, coherencia y seguridad jurídica, se deberá aplicar con efectos *inter pares*, a favor de todas las víctimas destinatarias de las CTEPCR, respecto de las cuales se reclama dar por aprobado el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, al estimar que sí cumplió con la mayoría requerida, al momento de someter a votación el informe de conciliación en el Senado, como último paso del procedimiento legislativo previsto para el efecto.

157. Por lo demás, en segundo lugar, también se entiende acreditada la legitimación por activa respecto de los accionantes de las dos tutelas que fueron acumuladas a la incoada por el senador Roy Barreras, esto es, (i) la radicada por el señor Aníbal Torres Lotero, en condición de representante legal de la Fundación Lazos de Honor<sup>205</sup>, y (ii) la propuesta por los señores Carlos Manuel Vásquez Cardozo y Víctor Manuel Muñoz Mendivelso, ambas con el objeto de obtener, principalmente, el amparo de los derechos a la igualdad, a la participación política y a la reparación integral de las víctimas<sup>206</sup>. En cuanto a la primera, porque la citada Fundación fue elegida como integrante de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas para el período 2017-2019, entre cuyas funciones se encuentra la de representar los intereses de estos sujetos de especial protección, en todo lo referente a los “*espacios de diseño, implementación, ejecución y evaluación de la política a nivel nacional*”<sup>207</sup>, por lo que es titular de una habilitación legal para salvaguardar sus derechos, como ocurre en este caso, frente a una decisión de política que impide acceder a una medida de satisfacción y de no repetición ideada a su favor. Y en lo que refiere a la segunda, porque los accionantes acreditaron su condición de víctimas con el RUV.

158. Por las razones previamente expuestas, (1) se descarta la alegación de la Mesa Directiva del Senado, conforme a la cual no se acredita la legitimación en la causa por activa, porque el senador Roy Barreras Montealegre no probó ser vocero de las víctimas, ni actuar en su nombre y representación; (2) se rechaza la postura asumida por los coadyuvantes de la citada autoridad, para quienes no existe legitimación por activa, porque el congresista no justificó la calidad de víctima, ni cumplió con los requisitos para ser admitido como agente oficioso; y (3) se revoca en este punto lo resuelto por el juez de tutela de segunda instancia, para quien no se cumplió con esta exigencia, en tanto el mencionado senador no demostró la condición de agente oficioso, y tampoco la calidad de afectado respecto de los derechos que se invocan.

### Legitimación en la causa por pasiva

<sup>204</sup> Énfasis por fuera del texto original.

<sup>205</sup> En el certificado de la Cámara de Comercio consta que el señor Aníbal Torres Lotero tiene la condición de representante legal de la citada persona jurídica. Folio 61 del cuaderno 5.

<sup>206</sup> Precisamente, como se advirtió con anterioridad, se descartó el amparo propuesto por la Fundación Lazos de Honor respecto del derecho al debido proceso en el trámite legislativo.

<sup>207</sup> Ley 1448 de 2011, art. 193.

159. Los artículos 5° del Decreto 2591 de 1991 y 86 de la Constitución Política establecen que la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de una autoridad pública que viole o amenace un derecho fundamental. Al mismo tiempo que prevén la posibilidad de interponer la acción contra las actuaciones u omisiones de particulares, de acuerdo con los casos taxativos y excepcionales previstos en el citado artículo del Texto Superior y desarrollados en el artículo 42 del mencionado Decreto. En este orden de ideas, la Corte ha sostenido que para satisfacer el requisito de legitimación en la causa por pasiva es necesario acreditar dos requisitos: (i) que se trate de uno de los sujetos respecto de los cuales procede el amparo; y (ii) que la conducta que genera la vulneración o amenaza del derecho se pueda vincular, directa o indirectamente, con su acción u omisión.

160. En el asunto bajo examen, se considera que la Mesa Directiva del Senado cumple con los citados requisitos para entenderse como legitimada en la causa por pasiva, por una parte, porque es un sujeto plausible de ser demandado por vía del amparo constitucional, como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional<sup>208</sup>; y, por la otra, porque la conducta que se entiende que genera la violación de los derechos al debido proceso en el trámite legislativo, a la igualdad, a la participación política y a la reparación integral de las víctimas, se centraliza en su decisión de dar por no aprobado el informe de conciliación al proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, pese a haber obtenido, conforme se alega por los accionantes, las mayorías requeridas para el efecto.

161. Ahora bien, cabe advertir que el juez de tutela de primera instancia, en auto del 9 de junio de 2019, vinculó a esta causa a la Cámara de Representantes, a la Presidencia de la República y a la Procuraduría General de la Nación. Sin embargo, no es posible tener a dichas autoridades como legitimados por pasiva, en tanto que no se aprecia que con su comportamiento hayan suscitado una hipótesis de amenaza o vulneración respecto de los derechos que motivan este juicio de tutela. Finalmente, a lo largo del proceso se admitieron varias coadyuvancias para ambas partes, respecto de las cuales la Corte no aprecia problema alguno, en tanto se entiende que operan bajo la regla de apoyar los actos procesales que se permiten a cada una de ellas<sup>209</sup>.

### Inmediatez

162. Este tribunal ha expuesto que el propósito de la acción de tutela es asegurar la *protección inmediata* de los derechos fundamentales, como se infiere de lo previsto en el artículo 86 Superior. Esto significa que el amparo, por querer del Constituyente, corresponde a un medio de defensa judicial previsto para dar una respuesta oportuna, en aras de garantizar la efectividad concreta y actual del derecho objeto de violación o amenaza, lo que se traduce en la obligación de

<sup>208</sup> Tal como ya se advirtió, en la sentencia T-430 de 1992, se expuso lo siguiente: “La acción de tutela es reconocida por la Constitución a favor de todas las personas cuando quiera que sus derechos fundamentales resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública, sin distinguir entre ellas, de tal forma que, en principio, es posible intentarla contra actos emanados de servidores pertenecientes a cualquier rama u órgano del poder público y aún de las corporaciones públicas (artículo 123 de la Constitución). // Así, pues, considera la Corte que asiste la razón al accionante cuando afirma que también los actos producidos por la Rama Legislativa son susceptibles de esta acción. Tanto las cámaras como las comisiones permanentes que dentro de ellas se conforman de acuerdo con lo previsto por el artículo 142 de la Constitución y sus mesas directivas tienen aptitud efectiva para proferir actos o incurrir en omisiones por cuyo medio se vulnera o amenaza vulnerar un derecho fundamental, siendo lógico entonces que éste sea protegido por la vía de la acción de tutela, de manera definitiva o al menos transitoria en orden a evitar un perjuicio irremediable”. Énfasis por fuera del texto original.

<sup>209</sup> Código General del Proceso, art. 71.

procurar su ejercicio dentro de un plazo razonable y expedito, pues de lo contrario no se estaría ante el presupuesto material necesario para considerarlo afectado<sup>210</sup>. Precisamente, en la sentencia T-920 de 2012, se dijo que:

*“Repetidamente, la Corte ha llamado la atención sobre el hecho de que, por disposición de la norma constitucional que la establece (art. 86), la acción de tutela tiene por objeto procurar la **protección inmediata** de los derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública (no está en negrilla en el texto original). Es decir, que en vista de la gravedad del problema que se quiere afrontar (la vulneración de derechos constitucionales fundamentales de las personas), se ofrece una solución cuya potencialidad es considerablemente superior a la de otros medios de defensa judicial, la misma que la norma constitucional ha definido de manera sencilla, pero meridianamente clara, como protección inmediata. // Dentro del mismo contexto en que se justifica esta reflexión, es palmario que si entre la ocurrencia del problema (la alegada violación de derechos fundamentales) y la búsqueda de la solución (presentación de la acción de tutela) transcurre un lapso considerable, ello es indicativo de la menor gravedad de la vulneración alegada o de la poca importancia que tendría el perjuicio que ella causa, por lo cual no sería razonable brindar ante esos hechos la protección que caracteriza a la acción de tutela, que ya no sería inmediata sino inoportuna.”*

163. Además de lo anterior, es claro que el requisito de inmediatez evita que el amparo se emplee como un medio que premie la desidia y la indiferencia en la defensa de los derechos, al tiempo que impide que se convierta en un factor de inseguridad jurídica, sobre todo cuando se reclama la resolución de situaciones litigiosas o cuando de por medio se hallan derechos de terceros.

164. Si bien la Constitución y la ley no establecen un término de caducidad, en la medida en que lo pretendido con el amparo es la protección concreta y actual de los derechos fundamentales, la jurisprudencia ha señalado que le corresponde al juez de tutela —en cada caso en concreto— verificar si el plazo fue razonable, es decir, si teniendo en cuenta las circunstancias personales del actor, su diligencia y sus posibilidades reales de defensa, y el surgimiento de derechos de terceros, la acción de tutela se interpuso oportunamente<sup>211</sup>. Este cálculo se realiza entre el momento en que se genera la actuación que causa la vulneración o amenaza del derecho y aquél en la que el presunto afectado acude al amparo para solicitar su protección.

165. Como parámetro general, en varias sentencias, esta corporación ha dicho que, ante la inexistencia de un término definido, en algunos casos se ha considerado que el plazo prudente y oportuno es de seis meses, luego de lo cual podría declararse la improcedencia de la tutela, a menos que, atendiendo a las particularidades del caso, se encuentren circunstancias que justifiquen la inactividad del accionante<sup>212</sup>. Por tal razón, a manera ejemplo, se ha llegado a

<sup>210</sup> Corte Constitucional, sentencia T-444 de 2013.

<sup>211</sup> Véanse, entre otras, las sentencias SU-961 de 199, T-282 de 2005, T-016 de 2006, T-158 de 2006, T-018 de 2008 y T-491 de 2009.

<sup>212</sup> Corte Constitucional, sentencias T-328 de 2010 y T-1063 de 2012.

considerar que, bajo ciertos supuestos, un término de dos años puede llegar a ser considerado razonable<sup>213</sup>.

166. Para determinar la razonabilidad del tiempo, en procura de establecer si existe o no una tardanza injustificada e irrazonable, este tribunal ha trazado las siguientes subreglas<sup>214</sup>: (i) que exista un motivo válido para la inactividad del actor; (ii) que el mismo no vulnere el núcleo esencial de los derechos de terceros afectados con la decisión o bienes constitucionalmente protegidos de igual importancia<sup>215</sup>; y (iii) que exista un nexo causal entre el ejercicio tardío de la acción y la vulneración de los derechos del interesado. Excepcionalmente, si el fundamento de la acción de tutela surge después de acaecida la actuación vulneradora de los derechos fundamentales, de cualquier forma, (iv) su ejercicio debe realizarse en un plazo no muy alejado de dicha situación<sup>216</sup>.

167. A los anteriores supuestos, la Corte ha añadido dos situaciones adicionales que deben tenerse en cuenta al momento de examinar el requisito de inmediatez, por una parte, (v) que la vulneración de los derechos permanezca en el tiempo y, por lo tanto, sea continua y actual, caso en el cual se exceptúa la exigibilidad de este requisito, pues el amparo conservará la potencialidad de brindar una protección inmediata<sup>217</sup>; y en segundo lugar, (vi) que su exigibilidad abstracta no lleve a la afectación en la realización de los derechos de sujetos de especial protección constitucional, sobre todo en situaciones fácticas en que se le haya impedido acceder a la defensa oportuna de sus derechos, como ha ocurrido con las víctimas del conflicto, cuando persisten amenazas que los mantiene en situación de desplazamiento, o cuando se les pone en una situación de indefensión al negar sucesivamente sus derechos, sin que al final de cuentas se asegure su protección efectiva<sup>218</sup>.

168. La entidad accionada y sus coadyuvantes cuestionan que en el presente caso se cumpla con el requisito de inmediatez. Tal aproximación se comparte por el juez de tutela de primera instancia, para quien no existe motivo alguno que explique la interposición de la acción más de un año y medio después de ocurridos los hechos que se invocan como justificación del amparo. Incluso, se señala que si se toma como punto de referencia la sentencia C-080 de 2018, en todo caso, el ejercicio de la acción se realizó en un plazo ulterior de nueve meses, lo que no se ajusta al criterio de razonabilidad.

169. Esta misma postura es compartida por la Procuradora General de la Nación, para quien la demora en que se incurrió “*no resulta razonable debido a la*

<sup>213</sup> *Ibidem*. Sobre el particular también se puede consultar la sentencia T-013 de 2005.

<sup>214</sup> Sobre este tema se pueden consultar, entre otras, las siguientes sentencias: T-743 de 2008, T-189 de 2009, T-491 de 2009, T-328 de 2010 y T-444 de 2013.

<sup>215</sup> Corte Constitucional, sentencias T-661 de 2011 y T-140 de 2012.

<sup>216</sup> Véase, por ejemplo, la sentencia T-1063 de 2012, en la que se expuso que: “(...) tratándose de tutelas contra sentencias, el requisito de la inmediatez debe analizarse de forma estricta, por lo que es necesario establecer si, en efecto, la sentencia SU-917 de 2010, es un hecho completamente nuevo, razón por la cual la accionante solo pudo interponer la acción casi 6 años después de la sentencia de segunda instancia y si, siendo así, después de expedida la sentencia, la tutela se interpuso dentro de un plazo razonable. (...)”. Énfasis por fuera del texto original.

<sup>217</sup> Corte Constitucional, sentencias SU-168 de 2017 y T-550 de 2020.

<sup>218</sup> Por ejemplo, en la sentencia T-626 de 2016 se dijo que: “Frente a esta cuestión, la Sala Cuarta de Revisión de esta Corporación sostuvo que reclamar por vía de tutela ‘la entrega de aquellos componentes de la ayuda humanitaria que no le fueron suministrados en su momento, no puede suponer una tardía reclamación y mucho menos se puede inferir que el simple transcurso del tiempo sea suficiente para dar por cierto que ya superó su situación de desplazamiento. En tal sentido, reclamar la entrega de ayuda humanitaria después de varios años de ocurrir la situación de desplazamiento forzoso puede justificarse, cuando durante ese lapso no ha sido posible superar la situación de emergencia y vulnerabilidad, siendo imperioso que el juez constitucional brinde la protección pertinente.” Énfasis por fuera del texto original.

*pretensión perseguida*”<sup>219</sup>. A su juicio, se presentan los siguientes puntos problemáticos: (i) las enmiendas a la Carta deben ser aprobadas y controladas en un plazo razonable, con el fin de evitar incertidumbre en el sistema normativo e inseguridad jurídica, lo que no ocurre en el presente caso; (ii) el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara se tramitó conforme a las reglas del *fast track*, las cuales, “*en el hipotético caso de accederse al amparo, tendrían que aplicarse de forma ultraactiva, pues su vigencia era solo de un año*”<sup>220</sup>; (iii) las curules de las CTEPCR se idearon para los períodos 2018-2022 y 2022-2026, “*el primero se encuentra en curso y las diferentes etapas que componen la elección de los parlamentarios que harán parte del segundo, ya iniciaron según lo dispone la Resolución 2098 del 12 de marzo de 2021 de la Registraduría Nacional del Estado Civil*”<sup>221</sup>; (iv) en caso de llegar a ser procedente la tutela, se “*tendría que promulgar una reforma a la Carta Política que solo surtió cuatro debates[,] a pesar de que su contenido tiene impactos significativos en el funcionamiento del sistema democrático, en las dinámicas electorales y en la conformación del poder legislativo*”<sup>222</sup>; y (v) el control de constitucionalidad respecto del acto que llegue a promulgarse como consecuencia del amparo sería *ad-hoc*.

170. Tanto el actor como sus coadyuvantes exponen una posición radicalmente distinta, entre los argumentos que se señalan se aduce que (a) la inmediatez exige analizar que la vulneración no sea permanente en el tiempo, como ocurre en este caso, respecto de los derechos de las víctimas; (b) los hechos generadores que explican el amparo son de carácter continuo y actual, por lo que el ejercicio de la tutela es objetivo y razonable; y (c) la vulneración de los derechos no ha cesado y el actor ha realizado múltiples diligencias para lograr su restablecimiento. Esta línea argumentativa fue asumida por el juez de tutela de segunda instancia para quien el amparo es actual y permanente. Expresamente, manifestó que:

*“La demanda de tutela se presentó el 31 de mayo de 2019, esto es, año y medio después de haberse presentado los mencionados informes de conciliación, con lo cual, a juicio del a quo, se desvirtúa la existencia de una amenaza grave e inminente de los derechos fundamentales invocados. // Lo anterior no es compartido por la Sala, dado que la discusión suscitada surge con ocasión de la negativa de aprobación de un proyecto de acto legislativo mediante el cual ‘se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026’; luego, respecto del período 2022-2026, la posible amenaza es actual para quienes tengan la expectativa de ocupar las 16 circunscripciones creadas con el proyecto de acto legislativo mencionado”*<sup>223</sup>.

171. Para la Corte, el examen de procedencia respecto del requisito de inmediatez en el caso concreto debe realizarse conforme a los derechos que se estiman como vulnerados y teniendo en cuenta el *contexto* en que se ha producido su reclamación. En cuanto al primer supuesto, porque la inmediatez valora la razonabilidad en el ejercicio de la acción, teniendo en cuenta el **contenido del derecho** que es objeto de protección, por ello se ha concluido que en ciertos casos se exceptúa su exigibilidad, como lo ha señalado la Corte, por ejemplo, en tratándose del derecho

<sup>219</sup> Folio 9 del escrito de intervención.

<sup>220</sup> Folios 9 y 10 del escrito de intervención.

<sup>221</sup> Folio 10 del escrito de intervención.

<sup>222</sup> *Ibidem*.

<sup>223</sup> Folio 22 del cuaderno 2.

de acceso al agua potable<sup>224</sup>, o cuando se solicita la protección del derecho a la indexación de la primera mesada pensional de un sujeto puesto en situación de debilidad manifiesta<sup>225</sup>, básicamente, en ambos casos, porque se ha considerado que se trata de violaciones que permanecen en el tiempo y frente a las cuales resulta desproporcionado declarar la improcedencia del amparo por el simple paso del tiempo.

172. Y, frente al segundo, porque para poder concluir que existe una tardanza injustificada que torne irrazonable el amparo propuesto, entre otras circunstancias, se exige valorar la actividad desplegada por el actor, las barreras que se le hayan presentado para activar la defensa de un derecho, y la posibilidad fáctica y jurídica que haya tenido para contar con los presupuestos necesarios dirigidos a activar un remedio judicial<sup>226</sup>. Todo ello constituye, en general, el *contexto* que rodea una solicitud de amparo, cuyo examen es necesario para no sacrificar el derecho a acceso a la administración de justicia (CP art. 229) y para no negar de forma arbitraria la garantía *iusfundamental* de contar con un recurso judicial efectivo, en los términos previstos en los artículos 25 de la CADH<sup>227</sup> y 86 de Texto Superior.

173. Ahora bien, y sobre la base de lo anterior, *en la medida en que el examen de inmediatez se realizará a partir de los derechos que se estiman como vulnerados*, tal análisis implicará, en la práctica, que se estudiará igualmente este requisito respecto de cada una de las tres acciones de tutela interpuestas y que fueron acumuladas. Así, (i) cuando se proceda a verificar esta exigencia frente a los *derechos a la igualdad, a la participación política y a la reparación integral de las víctimas*, se abordará su revisión en el caso de las tutelas interpuestas por la

<sup>224</sup> Corte Constitucional, sentencias T-541 de 2013 y T-475 de 2017. En esta última se dijo que: “Para esta Sala es claro que las tutelas que solicitan que la administración municipal o departamental ejecuten una serie de acciones destinadas a satisfacer el derecho al agua de los habitantes, no pueden ser rechazadas bajo el argumento de la falta de inmediatez en el ejercicio de la acción, ya que mientras subsista la afectación del derecho en el tiempo o esta se agrave la tutela es procedente como mecanismo expedito.”

<sup>225</sup> En la sentencia T-130 de 2009, reiterada en la sentencia T-374 de 2012, la Corte explicó que: “Sobre este punto, vale recordar que la Corte Constitucional en sentencia C-862 de 2006 consideró que en los supuestos en donde la acción de tutela se dirigía a conseguir el mantenimiento del poder adquisitivo de la pensión, así como la indexación de la primera mesada pensional, no cabía hacer ningún trato diferenciado, ni siquiera por el transcurso del tiempo. (...) Lo anterior quiere decir que en el caso concreto la inmediatez no es un argumento que permita declarar la improcedencia de la presente acción. No puede alegarse inmediatez cuando el desconocimiento de un derecho constitucional se ha prolongado en el tiempo y no se ha protegido tal derecho. // En este orden de ideas, considera la Sala que en el asunto sub examine el demandante interpuso oportunamente la acción de tutela, lo anterior por cuanto en esta materia la posible vulneración del derecho a obtener la indexación de la primera mesada pensional subsiste mientras no se haya hecho efectivo el mencionado reconocimiento.” Esta jurisprudencia se aclaró en la sentencia SU-108 de 2018, en la que se exigió acreditar la existencia de una razón justificada y de un actuar diligente del actor, para mantener el carácter actual y permanente de una disputa, con la salvedad de: “(...) la existencia de circunstancias que ubiquen al accionante **en una situación de debilidad manifiesta**, por cuenta de la cual **resulte desproporcionado solicitarle la interposición de la acción de tutela dentro de un plazo razonable**. Dicha circunstancia se puede acreditar, bien sea por una condición de salud física o mental, así como por una situación socioeconómica desfavorable, que vuelva desproporcionadamente arbitrario exigir la interposición de la acción en un plazo razonable.” (Énfasis conforme al texto original).

<sup>226</sup> Véase, entre otras, las sentencias T-732 de 2007 y SU-081 de 2020. En esta última, por ejemplo, se abordó las dificultades que se derivan para el ejercicio de la acción, cuando se presenta el fenómeno de la supresión y la liquidación de entidades públicas. Al respecto, se dijo que: “(...) a juicio de esta Corporación, si son aceptables las tres primeras razones expuestas por la autoridad demandante, [para justificar la demora en el ejercicio de la acción], pues la liquidación de una entidad implica la ejecución de una serie de actos y procesos que dificultan y aminoran la capacidad real de una entidad para proceder al desempeño normal de sus competencias, más aún, como en este caso, en el que fue necesario hacer un empalme con las diferentes entidades a las que se le atribuyeron las funciones que la CNTV tenía a su cargo.”

<sup>227</sup> La norma en cita dispone que: “**Artículo 25. 1.** Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. // 2. Los Estados Partes se comprometen:

a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; // b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y // c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.”

Fundación Lazos de Honor, por los señores Vásquez Cardozo y Muñoz Mendivelso, y por el senador Roy Barreras Montealegre, en lo que refiere a su actuación como agente oficioso de estas últimas, en los términos previamente señalados en esta providencia. Y, (ii) cuando se aborde el punto referente al *derecho al debido proceso en el trámite legislativo*, se examinará únicamente lo concerniente a la inmediatez en la tutela interpuesta por el citado senador Barreras Montealegre, en lo relativo al amparo circunscrito a la protección de su función representativa congresional.

174. *La inmediatez frente a los derechos a la igualdad, a la participación política y a la reparación integral de las víctimas.* Como punto de partida, la Sala Plena de la Corte estima necesario reiterar lo señalado con anterioridad, en el sentido de que la pretensión propuesta respecto de estos derechos de las víctimas corresponde a un *interés homogéneo*, en el que, a partir de la solicitud de un solo individuo con características uniformes, el amparo se extendería por igual a todos los que se hallen en la misma situación.

175. Ahora bien, como se advierte de lo expuesto por el juez de tutela de segunda instancia, es claro que, frente a los derechos a la igualdad, a la participación política y a la reparación integral de las víctimas, la violación que se alega es *actual* y *permanente*, y, como previamente se señaló (*supra*, numeral 167), con base en la jurisprudencia de la Corte, en tal caso se exceptúa la exigibilidad del requisito de inmediatez, pues el amparo conserva la potencialidad de brindar una protección inmediata.

176. En efecto, como se ha advertido, las CTEPCR fueron ideadas como una medida de satisfacción y una garantía de no repetición a favor de las víctimas para tener aplicación en dos períodos constitucionales del Congreso de la República: 2018-2022 y 2022-2026. En cuanto al primer período, se observa que su existencia se encuentra cerca de fenecer; y, respecto del segundo, como lo advierte la Vista Fiscal, ya se fijó el calendario electoral del próximo año por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, a través de la Resolución 2098 del 12 de marzo de 2021.

177. Lejos de que esta situación pueda ser advertida por la Corte como un límite para adoptar un fallo de fondo, como lo propone la Procuradora General de la Nación, entre otras cosas, por la amplitud de los poderes de que goza este tribunal para tomar las medidas necesarias que permitan restablecer efectivamente los derechos que se invocan como vulnerados, lo cierto es que, en la actualidad, *las víctimas aún siguen sin poder acceder a la citada medida de satisfacción y garantía de no repetición ideada a su favor*, con ocasión de la decisión que se cuestiona, por lo que frente a sus derechos a la igualdad, a la participación política y a la reparación integral, *la conducta que origina la solicitud de amparo continua proyectando sus efectos en el tiempo*, de suerte que, como ya se dijo, no cabe duda de que *la violación que se alega es actual y permanente*, y que ella seguirá siendo así, hasta tanto no concluya el período máximo para el cual se proyectaron las CTEPCR.

178. Nótese que, de no asumirse el examen de la controversia propuesta, como lo sugiere el Ministerio Público, el único escenario que se produciría sería el de un *daño consumado*, en el que la Corte terminaría convalidando y dándole plena legalidad a la decisión de la Mesa Directiva del Senado, desatendiendo su función

de velar por la integridad de los derechos fundamentales y de administrar justicia, de acuerdo con los principios de prevalencia del derecho sustancial e informalidad.

179. Adicional a lo expuesto, la Corte destaca que, al día de hoy, ninguna autoridad ha definido la controversia propuesta, pese a que la misma se originó en la decisión de dar por no aprobado el informe de conciliación en la plenaria del Senado de la República el día 30 de noviembre de 2017, esto significa que han transcurrido **tres años y cuatro meses** sin que las víctimas tengan una respuesta de fondo y sin que su disputa haya sido definida en una instancia judicial.

180. Precisamente, un examen de **contexto** ilustra que las víctimas, directamente o por intermedio de un agente oficioso, dada la existencia del *interés homogéneo*, no han dejado de actuar para obtener una respuesta de fondo de la administración de justicia frente a la violación que se invoca. Así, en el expediente se constata que han recurrido a la *acción de cumplimiento* y a la *acción de tutela*.

181. Respecto de esta última, en los literales j) y k) del numeral 62 de esta sentencia, se advierte una **primera solicitud** de amparo resuelta en fallos del 18 de diciembre de 2017 y 9 de febrero de 2018, en las que se declaró la improcedencia de la acción, en esencia, porque se encontraba en curso en segunda instancia la definición de una *acción de cumplimiento* promovida por el Ministro del Interior de la época, dentro de la cual cabía su participación como coadyuvantes; a la cual se agrega una **segunda solicitud** definida en sentencias del 14 de junio y 31 de julio de 2018, en las que también se proclamó la improcedencia, pero ahora, (i) por *carencia de objeto* frente a la elección congressional para el período 2018-2022, y (ii) por *subsidiariedad*, al estar en curso un proceso de nulidad simple en el Consejo de Estado, frente a la declaración del Presidente del Senado del 6 de diciembre de 2017.

182. En cuanto a la acción de cumplimiento, se constata la existencia de dos fallos por parte del Consejo de Estado, en Sección Quinta, como juez de segunda instancia, el primero del 15 de febrero de 2018 y el segundo del 21 de febrero de 2019. En la actuación inicial se rechaza la solicitud propuesta por el Ministro del Interior de la época<sup>228</sup>, por tres razones: (i) no se acreditó la renuencia frente al artículo 196 de la Ley 5ª de 1992, que regula el fenómeno de la promulgación; (ii) en cuanto a los derechos de las víctimas, éstas tenían a su alcance otro medio de defensa judicial para asegurar su protección, “*como lo es la acción de tutela*”<sup>229</sup>; (iii) y en cuanto a los artículos 116 y 117 de la Ley 5ª de 1992, sobre *quórum* y mayorías, se trata de textos que “*solo incluyen algunas definiciones*”<sup>230</sup> y que no se pueden ejecutar, al no “*albergar un mandato perentorio, claro y directo a cargo de la autoridad*”<sup>231</sup>. Por su parte, en la actuación subsiguiente del año 2019, también provocada por la misma autoridad gubernamental, la decisión a la que se llegó es la de declarar improcedente el mecanismo propuesto, porque se encuentra en curso el proceso de nulidad simple ante el propio Consejo de Estado y se considera que allí cabe discutir la tesis sobre las mayorías, dado el carácter subsidiario de esta acción<sup>232</sup>.

<sup>228</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 15 de febrero de 2018, radicación: 25000234100020170199301, CP: Carlos Enrique Moreno Rubio.

<sup>229</sup> Folio 14.

<sup>230</sup> Folio 17.

<sup>231</sup> *Ibidem*.

<sup>232</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 21 de febrero de 2019, radicación: 25000234100020180095001, CP: Carlos Enrique Moreno Rubio.

183. Aunado a la circunstancia ya expuesta de que la violación sigue siendo actual y permanente, *el contexto previamente descrito denota que las víctimas han sido diligentes en su actuar*, ya sea directamente o por quien lo ha hecho en su nombre, pues han recurrido a distintas herramientas judiciales para lograr la satisfacción de su derecho y la respuesta que siempre han obtenido es la de declarar la improcedencia de su actuar, con fundamento en la remisión a otros mecanismos de defensa judicial, que luego, igualmente, se declaran improcedentes.

184. Precisamente, frente a la primera acción de tutela interpuesta y que se definió en febrero de 2018, se concluyó que existe la acción de cumplimiento; y al momento de pronunciarse sobre esta última, para esa misma fecha, se señaló que la vía idónea era la del amparo constitucional. Al intentarse de nuevo este mecanismo, para el 31 de julio de 2018, se resolvió que lo correcto era acudir al proceso de nulidad simple y que ya no cabía adoptar ninguna decisión frente al período 2018-2022, por carencia de objeto. Y ello se ratificó en el segundo fallo de cumplimiento del 21 de febrero de 2019.

185. Por consiguiente, cuando se advierte que las demandas que suscitan el presente juicio y que se encaminan a proteger los derechos fundamentales de las víctimas fueron radicadas los días 31 de mayo<sup>233</sup>, 10 de junio<sup>234</sup> y 11 de agosto de 2019<sup>235</sup>, sin perjuicio de que la violación que se alega sigue siendo *actual y permanente*, para la Corte es claro que el examen de la inmediatez respecto de los derechos a la igualdad, a la participación política y a la reparación integral, no puede realizarse sin tener en cuenta el contexto ya expuesto, en el que se resalta el uso permanente de los medios de defensa judicial para obtener su protección por parte de las víctimas, los cuales recíprocamente son declarados improcedentes, impidiendo toda oportunidad de acceso real a la justicia, cuyas fechas oscilan entre el 18 de diciembre de 2017 y el 21 de febrero de 2019, esta última a solo tres meses y 10 días desde la interposición de la primera acción objeto de revisión<sup>236</sup>, y a cinco meses y 20 días contados desde la última tutela que le fue acumulada<sup>237</sup>, plazos que se consideran ajustados a la razonabilidad que demanda este requisito de procedencia. Ya la discusión que queda por definir es si el último mecanismo judicial que se menciona, esto es, el proceso de nulidad simple ante el Consejo de Estado, con sustento en la declaración del Presidente del Senado de la República del día 6 de diciembre de 2017, enerva la viabilidad de la acción. Sin embargo, tal juicio se relaciona con la observancia del principio de *subsidiariedad*, aspecto que se abordará en otra sección de este fallo.

186. Finalmente, como se mencionó con anterioridad, sumado a los dos argumentos ya expuestos, cabe resaltar que este tribunal ha señalado que la exigibilidad abstracta del requisito de inmediatez, sin tener en cuenta el contexto, tal y como se ha insistido, puede conducir a lesionar derechos de sujetos de especial protección constitucional, como ocurre en este caso con las víctimas, respecto de las cuales se ha profundizado su situación de indefensión, al negar sucesivamente los intentos judiciales dirigidos a reclamar sus derechos a la igualdad, a la participación política y a la reparación integral, *con el insistente argumento de la improcedencia*, frente a una realidad en la que van transcurridos **tres años y cuatro meses** sin obtener una respuesta de fondo y sin que ninguna autoridad haya resuelto

<sup>233</sup> Fecha de radicación de la tutela del senador Roy Barreras Montealegre, a quien se le reconoció previamente la actuación de agente oficioso.

<sup>234</sup> Fecha de radicación de la tutela de la Fundación Lazos de Honor.

<sup>235</sup> Fecha de radicación de la tutela de los señores Vásquez Cardozo y Muñoz Mendivelso.

<sup>236</sup> Tutela del senador Roy Barreras Montealegre.

<sup>237</sup> Tutela de los señores Vásquez Cardozo y Muñoz Mendivelso.

definitivamente su disputa constitucional. Lo anterior, como se observa, resalta que el debate sigue siendo *actual y permanente*.

187. La inmediatez frente al derecho al debido proceso en el trámite legislativo.

Como se ha explicado en esta providencia, el congresista Roy Barreras Montealegre se encuentra habilitado para solicitar el amparo de su derecho al debido proceso en el trámite legislativo, en nombre propio, de forma directa y por su condición de senador de la República, coordinador ponente y conciliador, frente a la decisión adoptada por la Mesa Directiva del Senado de no dar por aprobado el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, a pesar de que, a su juicio, sí alcanzó las mayorías requeridas para el efecto, al momento en que se votó el informe de conciliación, sobre la base de que dicha determinación lesiona de forma negativa en el núcleo esencial de su función representativa congresional.

188. Con miras a determinar el cumplimiento del requisito de inmediatez respecto del citado derecho, cabe señalar que, bajo una consideración meramente abstracta, el hecho generador de la vulneración que se alega tuvo ocurrencia el 30 de noviembre de 2017 y la acción de tutela se interpuso hasta el 31 de mayo de 2019, esto implica que transcurrió un año y seis meses entre ambas fechas, plazo que, en principio, se consideraría como irrazonable.

189. No obstante, en el caso puntual de la alegación que se realiza, revisado igualmente el *contexto* de lo ocurrido, se llega por parte de la Sala Plena a una conclusión radicalmente distinta. Lo primero que resalta la Corte es que, una vez ocurrido el hecho que se invoca como vulnerador del debido proceso, el senador Roy Barreras Montealegre dirigió una petición a la Mesa Directiva del Senado, en la que pidió dar por aprobado el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, al cumplir la votación del informe de conciliación, a su juicio, con las mayorías requeridas. Esta actuación se llevó a cabo el 30 de noviembre de 2017 y se complementó el 4 de diciembre de dicho año, como consta en la Gaceta del Congreso 1198 de esa misma anualidad, en la que se publicó la respuesta del 6 de diciembre dada por el Presidente del Senado de aquella época<sup>238</sup>.

190. Luego, con ocasión de las acciones de tutela que se mencionaron en el acápite anterior, se encuentra que, en el primer fallo del 18 de diciembre de 2017, esto es, a escasos 12 días de haberse resuelto de forma negativa su solicitud por parte del Presidente del Senado, se amparó por el Juzgado 16 Administrativo de Oralidad de Bogotá el derecho a la participación política de las víctimas, y se ordenó: “(...) *al Secretario General y al Presidente del Congreso de la República que de manera inmediata se **inserte** en la Gaceta del Congreso de la República el Acto Legislativo 017 de 2017 (...) a efectos de sujetarlo al control único por parte del Corte Constitucional*”<sup>239</sup>. Esta orden se mantuvo vigente hasta el 9 de febrero de 2018, fecha en la que se revocó por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con fundamento en que, respecto de esta controversia, lo procedente era acudir a la acción de cumplimiento. Al verificar lo ocurrido con esta última actuación, se constata que en primera instancia se había ordenado *remitir* el proyecto de Acto Legislativo al Presidente de la República para que éste procediera con su promulgación<sup>240</sup>, decisión que igualmente fue revocada el 15 de febrero de

<sup>238</sup> Gaceta del Congreso 1198 de 2017, p. 10.

<sup>239</sup> Folio 22 del cuaderno 3. Énfasis por fuera del texto original.

<sup>240</sup> En el relato de lo ocurrido en primera instancia, el Consejo de Estado manifestó que: “*El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, accedió a las pretensiones en lo que corresponde a los artículos*

2018, alegando que, entre otras cosas, en relación con las víctimas, cabía el ejercicio de la acción de tutela. Para efectos de surtir la notificación de este fallo se enviaron los documentos respectivos a partir del día 22 de febrero, siendo devuelto el expediente al tribunal de origen hasta el 7 de marzo de 2018, cuando concluyó el término de ejecutoria<sup>241</sup>.

191. A los pocos meses de haber ocurrido lo anterior, se produjo la expedición de la sentencia C-080 de 2018, esto es, el 15 de agosto del año en cita, y con fundamento en el comunicado No. 32 de esa fecha, el senador Roy Barreras solicitó nuevamente dar por aprobado el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, al entender que la Corte le había dado razón a su reclamación, respecto de la forma como se debía calcular el *quórum* y las mayorías, de acuerdo con el artículo 134 de la Carta. Esta solicitud fue resuelta el día 28 de agosto de 2018, como se destacó en el literal H) del numeral 62 de esta sentencia, en el sentido de manifestar que la decisión de la Corte solo se refirió a las mayorías para la aprobación de leyes estatutarias, y que la decisión del Presidente del Senado de la República goza de presunción de legalidad.

192. La sentencia C-080 de 2018 solo fue objeto de conocimiento público, una vez fue notificada por edicto del 15 de enero de 2019<sup>242</sup>, siendo reiterada la posición allí expuesta en el auto 282, proferido el día 29 de mayo de 2019. Es con fundamento en la doctrina constitucional planteada en estas dos últimas decisiones, que el actor sustenta su reclamación, tal y como se explicó en el acápite referente a los hechos relevantes de la demanda.

193. Con sujeción a los citados elementos, la Corte encuentra lo siguiente:

- (i) Si bien el estudio del requisito de inmediatez, al estar de por medio una disputa relacionada con la aprobación de un acto legislativo, como lo afirma la Procuradora General de la Nación y lo ha manifestado este tribunal, exige un análisis con *mayor rigor*<sup>243</sup>, por el impacto que tiene en el ordenamiento jurídico la materia objeto de debate, ya que de concederse el amparo se alteraría la composición de la estructura del Estado colombiano, en particular, de una de las cámaras que integran la Rama Legislativa del poder público, no es menos cierto que, esta corporación también ha señalado que no existen reglas estrictas e inflexibles para determinar la razonabilidad del plazo, *sino que es al juez de tutela a quien le corresponde evaluar, a la luz de las circunstancias de cada caso concreto, lo que constituye un término razonable*. Esto implica que el amparo constitucional no puede ser rechazado con fundamento en el simple paso del tiempo, sino que, como se ha insistido en este fallo, se debe estudiar el *contexto* en el que se produce la alegación, con el propósito de analizar la lógica del tiempo transcurrido para interponer la acción.
- (ii) En el presente caso, el contexto previamente descrito exterioriza que no ha existido inactividad por parte del actor, y que tal circunstancia es la que

---

116, 117 y 196 de la Ley 5ª de 1992 y, en consecuencia, ordenó al Presidente del Senado remitir en forma inmediata el proyecto de Acto Legislativo 017 de 2017 Cámara, 05 de 2017 Senado, 'por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2018-2022 y 2022-2026 al Presidente de la república para su promulgación". Consejo de Estado., op.cit., sentencia del 15 de febrero de 2018, p. 7.

<sup>241</sup> [http://servicios.consejodeestado.gov.co/testmaster/nue\\_actua.asp?mindice=25000234100020170199301](http://servicios.consejodeestado.gov.co/testmaster/nue_actua.asp?mindice=25000234100020170199301)

<sup>242</sup> [https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/consultac/proceso.php?proceso=21&campo=rad\\_codigo&date3=1992-01-01&date4=2021-04-09&todos=%25&palabra=010](https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/consultac/proceso.php?proceso=21&campo=rad_codigo&date3=1992-01-01&date4=2021-04-09&todos=%25&palabra=010)

<sup>243</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-391 de 2016.

- lleva a que se entienda que la discusión siempre ha estado latente, haciendo que la inmediatez deba calcularse frente a uno de los dos últimos actos que se ponen de presente por el accionante como sustento de su alegación.
- (iii) En efecto, aun cuando la actuación que se cuestiona es del 30 de noviembre de 2017 y la tutela es del 31 de mayo de 2019, el senador Roy Barreras, en un primer momento, acudió al ejercicio del derecho de petición para lograr la satisfacción de lo pretendido, y si bien obtuvo una respuesta negativa el 6 de diciembre de 2017, a los pocos días se produjeron dos fallos judiciales que enervaron su pretensión y que fueron activados en favor de los derechos de las víctimas, tanto por la vía de la acción de tutela como con ocasión de una acción de cumplimiento. Los fallos en mención conducían a promulgar el acto legislativo y a activar su control por parte de este tribunal, poniéndole fin a esta controversia constitucional. Estas decisiones estuvieron vigentes hasta el 7 de marzo de 2018.
  - (iv) A partir de esa fecha, se podría considerar que nuevamente estaban dadas las condiciones para que el accionante reclamara su pretensión, lo cual, aunque no ocurrió por vía judicial, sí se destaca que se realizó otra vez directamente ante la Mesa Directiva del Senado. Precisamente, transcurridos cinco meses de lo sucedió en el párrafo anterior, y sobre la base del comunicado No. 32 del 15 de agosto de 2018, que da cuenta de lo resuelto en la sentencia C-080, el senador Roy Barreras solicitó nuevamente dar por aprobado el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, al entender que la Corte le había dado razón a su reclamación, respecto de la forma como se debía calcular el *quórum* y las mayorías. Esta solicitud fue resuelta de nuevo de forma negativa el día 28 de agosto de 2018.
  - (v) Ahora bien, la citada sentencia C-080 de 2018, la cual se invoca por el actor como sustento de su reclamación, *solo fue objeto de conocimiento público y los ciudadanos pudieron acceder a ella, hasta el momento en que se llevó a cabo su publicación por edicto*, como se dispone en el artículo 16 del Decreto 2067 de 1991. Esta actuación ocurrió el 15 de enero de 2019.
  - (vi) Con posterioridad, la posición que allí fue adoptada por la Corte, se reiteró en el auto 282 del 29 de mayo de esa misma anualidad, que también se invoca por el actor como sustento de su reclamación, y cuya notificación se realizó el día 31 del mes y año en cita<sup>244</sup>, fecha que coincide plenamente con aquella en la que se radicó la demanda de tutela.
  - (vii) Lo anterior demuestra que la discusión sobre la materia siempre ha estado latente y que no se trata de una causa de la que se pueda predicar una improcedencia sustentada en el simple paso del tiempo, y *menos aún frente a la cual se pueda decir que existe inactividad por parte del accionante*. Por el contrario, se advierte un comportamiento activo y diligente por parte del senador Roy Barreras Montealegre, el cual ha sido consistente con la disputa que, en los mismos términos, se ha impulsado por las víctimas, con miras a encontrar una solución definitiva en derecho.
  - (viii) Sobre la base de lo anterior, para efectos de definir el momento a partir del cual es pertinente contabilizar el plazo en el ejercicio de la acción, la Corte

<sup>244</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=9557>

debe tener en cuenta los principios de prevalencia de la justicia material, de efectividad de los derechos fundamentales y de publicidad. En virtud de ellos, (a) no es posible realizar el cómputo con anterioridad al 7 de marzo de 2018, pues para esa época, con ocasión de los fallos de tutela y de cumplimiento, se había enervado la pretensión del actor; (b) tampoco cabe tomar como parámetro esta última fecha, ya que se advierte que el accionante continuó gestionando la defensa de sus derechos, obteniendo para el 28 de agosto de 2018, una nueva respuesta contraria a sus intereses; (c) finalmente, se excluye este último suceso, puesto que el sustento de la reclamación judicial que se realiza por el senador, es lo resuelto por este tribunal en la sentencia C-080 de 2018, cuya notificación por edicto se realizó hasta el 15 de enero de 2019.

- (ix) Es este el momento a partir del cual cabe valorar la observancia del requisito de inmediatez, por las siguientes razones: (a) porque respeta las distintas actuaciones previas que se fueron agotando de manera directa para lograr la efectividad de los derechos fundamentales, las cuales, de haber prosperado, habrían conducido a la superación de esta controversia; (b) porque se aleja de la consideración meramente formal sobre el paso del tiempo, para tener en cuenta la prevalencia de la justicia material, que se vincula con el examen de contexto; y (c) porque admite que, sin la publicidad de la sentencia C-080 de 2018, el actor carecía de certeza para sustentar la reclamación que ahora realiza, pues se trata de un *hecho nuevo* que, en su criterio, le da sustento a su pretensión.
- (x) De conformidad con la jurisprudencia de la Corte, cuyos antecedentes se remontan al examen sobre la cosa juzgada, la temeridad y la inmediatez en el juicio de amparo<sup>245</sup>, se ha señalado que las sentencias que se adoptan por este tribunal que reúnan las dos siguientes características pueden ser consideradas como un *hecho nuevo*, a saber: (1) primero, que sean “*pronunciamientos con efectos erga omnes o inter pares, toda vez que tienen una vocación de universalidad, es decir[,] que no simplemente solucionan un caso concreto o están atados a él*”<sup>246</sup>; y, segundo, (2) que se trate de un *pronunciamiento novedoso* que hubiere puntualizado, aclarado o rectificado la jurisprudencia y que, en últimas, permita entender que existe una circunstancia jurídica adicional capaz de alterar, concretar o condicionar los hechos del caso<sup>247</sup>.

<sup>245</sup> Corte Constitucional, sentencias T-1034 de 2005, T-084 de 2012, T-073 de 2016, SU-637 de 2016, T-168 de 2017, T-407 de 2018 y SU-108 de 2018.

<sup>246</sup> Corte Constitucional, sentencia T-407 de 2018.

<sup>247</sup> Existen múltiples pronunciamientos sobre el particular. Así, por ejemplo, (i) en la citada sentencia T-407 de 2018, la Corte puso de presente lo siguiente: “(...) *la emisión de una sentencia judicial puede constituirse como hecho nuevo, susceptible de ser valorado por el juez de tutela como justificante para la interposición de una segunda solicitud de amparo constitucional frente a unos mismos hechos. (...) [Esta] (...) situación ha sido típica en el desarrollo jurisprudencial sobre el derecho a la indexación de la primera mesada pensional, en el que esta Corporación ha valorado como hechos nuevos responsables de que no sea posible alegar el fenómeno procesal de la cosa juzgada el que se hubiesen proferido las sentencias C-862 de 2006, con efectos erga omnes, y las sentencias SU-120 de 2003 y SU-1073 de 2012, de unificación y con efectos inter pares frente a la pretensión de obtener la indexación de la primera mesada pensional. (...) A partir de lo expuesto, y considerando que en el caso concreto la providencia cuya aplicación se alega—es decir, la sentencia SU-442 de 2016— es un pronunciamiento de la Sala Plena con vocación de universalidad en la que se unificó una posición jurisprudencial y se debe contemplar su aplicación a partir de la extensión de efectos inter pares, es decir entre todos los casos semejantes, esta Sala concluye, desde una primera perspectiva indicativa, que la emisión de dicho fallo constituye un hecho nuevo en los términos explicados, sin perjuicio de que, desde una perspectiva material definitiva, también se advierta que dicha providencia es un pronunciamiento novedoso, pues el pleno de esta Corporación, por primera vez, zanjó un choque de trenes en el mismo tema de fondo que hoy ocupa nuestra atención y en el que, además, también están incorporados elementos alusivos al carácter periódico de una prestación, a la naturaleza imprescriptible de la pensión y a la proscripción, por parte de esta colegiatura, de una posición juzgada incompatible con la Constitución Política (...)*”. [Énfasis por fuera del texto original]. Por su parte, en la sentencia SU-168 de 2017, se hizo un

- (xi) En el asunto bajo examen, ambos requisitos previamente mencionados se cumplen a cabalidad, por una parte, porque la sentencia C-080 de 2018 corresponde a un pronunciamiento que fue adoptado por medio del control abstracto de constitucionalidad cuyos efectos son *erga omnes*, tal y como se dispone en el artículo 21 del Decreto 2067 de 1991<sup>248</sup>; y por la otra, porque a través del fallo en mención, se adoptó por primera vez una decisión sobre la forma como debía contabilizarse el *quórum* y las mayorías, en aplicación del artículo 134 del Texto Superior, en lo referente a la entrada en vigor del Acto Legislativo 02 de 2015, y sus implicaciones respecto de la figura de la silla vacía. Esto significa que se trata de un **pronunciamiento novedoso**, pues se hizo uso de un régimen normativo que todavía no había sido aplicado por la Corte y que, respecto de la pretensión formulada en este caso por el actor, se convierte en una *circunstancia jurídica adicional* a los hechos que venían siendo objeto de debate y que, en su opinión, le da sustento a su reclamación, aspecto que tendrá que ser valorado en el examen de fondo de esta sentencia.
- (xii) Por lo demás, la novedad que se alega respecto de la citada sentencia C-080 de 2018 se torna aún más evidente, cuando en las distintas actuaciones que antecedieron a la interposición de la acción de tutela, tanto la Mesa Directiva del Senado como su Secretario General alegaban la inexistencia de claridad sobre la materia, al no existir un antecedente jurisprudencial relacionado con el cómputo de las mayorías, conforme a lo previsto en el artículo 134 del Texto Superior. De esta manera, por ejemplo, en el informe del Secretario General del Senado del 6 de noviembre de 2017, se manifestó que: “(...) aún no hay doctrina constitucional vigente, ni un precedente claro para establecer el sentido del artículo 134 de la C.P., y sobre las consecuencias de la imposición de la figura de la silla vacía para la conformación de las mayorías constitucionales. (...) En conclusión. // (...) la interpretación de la Secretaría General del Senado de no igualar los efectos del quórum y mayorías parte de una interpretación adecuada del sentido literal del artículo 134 de la C.P. y de la protección de los fines perseguidos por el texto constitucional, sin que exista aún precedente jurisprudencial al respecto”<sup>249</sup>.
- (xiii) Ahora bien, si bien la sentencia C-080 de 2018 se considera un *hecho nuevo* para efectos del examen del cumplimiento del requisito de inmediatez, cabe aclarar que ello no significa que la discusión que surge en este caso, (1)

---

recuento jurisprudencial sobre la materia (para lo cual se citaron las sentencias T-1034 de 2005, T-084 de 2012, T-073 de 2016 y SU-637 de 2016), y se concluyó que: “(...) en este caso es evidente que después de que se resolvió la primera tutela presentada por el actor, la Sala Plena de esta Corporación profirió la sentencia SU-1073 de 2012, mediante la cual, de conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, **cambió jurisprudencia** sobre el reconocimiento del derecho a la indexación de las pensiones causadas antes de la Constitución de 1991. Así pues, aunque el accionante identifica como hecho nuevo la expedición de la sentencia T-463 de 2013, el escrito de tutela se fundamenta en la SU-1073 de 2012, la cual sí constituye un hecho nuevo que descarta la identidad de hechos entre la primera tutela y la segunda, pues la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia estaba vinculada por esta sentencia de unificación.” [Énfasis por fuera del texto original]. Y, (iii) por último, en la sentencia SU-108 de 2018, se aclaró que, en todo caso, a pesar de una sentencia pueda considerarse como un hecho nuevo, el ejercicio de la acción debe realizarse con prontitud de acuerdo con el principio de razonabilidad. Expresamente, se señaló que: “[S]i resultara admisible que la sentencia proferida por la Corte Constitucional en 2012 constituye un hecho nuevo, lo cierto es que aún es desproporcionado que el actor haya acudido a la tutela tras cinco años de que la jurisprudencia de la Corte hubiera aclarado el alcance del derecho a la indexación y, en particular, el derecho que le acude a aquellos pensionados cuya pensión se causó con anterioridad al año 1991.”

<sup>248</sup> La norma en cita dispone que: “**Artículo 21.** Las sentencias que proferirá la Corte Constitucional tendrán el valor de cosa juzgada constitucional y son de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades y los particulares (...)”.

<sup>249</sup> Folio 156 del cuaderno 3. Énfasis por fuera del texto original.

conduzca a un *problema de aplicación retroactiva* de lo allí dispuesto, toda vez que la exhortación que se realiza por el actor a la citada providencia, se hace con miras a poner de presente la inconstitucionalidad en la decisión adoptada por la Mesa Directiva del Senado, a través de la ejecución de una lectura del artículo 134 del Texto Superior que, en su opinión, se separa claramente de lo establecido en la Carta, que resulta irrazonable y que fue descartada por este tribunal en la *primera ocasión* en la que tuvo la oportunidad de realizar un juicio sobre la materia. El debate que se propone se centra entonces en ***la forma cómo se interpretó y dio aplicación a una norma constitucional y los efectos que ello produjo en relación con los derechos fundamentales invocados***, y no en si cabe aplicar retroactivamente lo resuelto en una sentencia.

Por lo demás, tampoco se trata de (2) un *debate en el que se pretenda imponer una nueva lectura o un cambio de jurisprudencia por parte de la Corte*, frente al cual pueda invocarse los principios de buena fe y de confianza legítima, porque, como lo bien lo advierte el Secretario General del Senado, antes de la sentencia C-080 de 2018, la Corte no había abordado la discusión sobre la aplicación del artículo 134 de la Carta, en lo referente a la figura de la silla vacía, y se hizo por primera vez en el fallo en cita, en virtud de su función de velar por la integridad y supremacía de la Carta (CP art. 241).

- (xiv) A partir de lo expuesto, y como se mencionó con anterioridad, al tomar a la sentencia C-080 de 2018 como un *hecho nuevo*, es preciso resaltar que este tribunal ha establecido que, si el fundamento de la acción de tutela surge después de acaecida la actuación vulneradora de los derechos, como ocurre en este caso, de cualquier forma, su ejercicio debe realizarse en un plazo no muy alejado de dicha situación<sup>250</sup>, supuesto que se cumple integralmente en el asunto bajo examen, pues entre el momento en el que se radicó el amparo y el 15 de enero de 2019, momento en el que se notificó por edicto la citada providencia, transcurrieron tan solo cuatro meses y 16 días, término que se estima razonable. Aunado a lo anterior, no cabe tomar como referencia para el cálculo de la inmediatez el auto 282 de 2019, que igualmente se invoca por el accionante, puesto que el mismo reitera la exégesis asumida en la sentencia C-080 de 2018, lo que descarta el elemento de novedad.

194. Por último, en relación con los puntos problemáticos que se plantean por la Procuraduría, exceptuando el que ya fue objeto de análisis en la sección anterior de esta providencia, cabe señalar lo siguiente:

- (i) El mayor rigor en el examen del requisito de inmediatez, cuando se trata de discusiones vinculadas con el trámite de proyectos de acto legislativo, no puede equipararse, como lo pretende dicha autoridad, con el simple paso del tiempo, toda vez que el principio de unidad constitucional, como se ha visto en este caso, reclama tener en cuenta y darle valor a otros principios constitucionales, como ocurre con la prevalencia de la justicia material, la efectividad de los derechos fundamentales y la publicidad.
- (ii) La certidumbre y seguridad jurídica no puede estar ligada en este caso a la improcedencia de la acción, por una valoración meramente abstracta del

<sup>250</sup> Véanse, entre otras, las sentencias T-815 de 2004, T-243 de 2008, T-885 de 2011, T-291 de 2017, T-412 de 2018 y SU-108 de 2018.

plazo transcurrido en la interposición del amparo, cuando objetivamente se aprecia un comportamiento activo y diligente del actor para lograr la defensa del derecho comprometido y, además, cuando la negación de la justicia por una valoración genérica del tiempo acontecido, como se explicó en el acápite anterior de esta sentencia, podría llevar a un escenario de daño consumado que lesionaría las bases mismas del deber de administrar justicia.

- (iii) Una eventual de decisión de amparo no crearía un escenario de control *ad-hoc*, ni tampoco llevaría a la aplicación ultraactiva del *fast track*. En cuanto a lo primero, (a) porque el Acto Legislativo 01 de 2016 le puso un término definido al desenvolvimiento del procedimiento legislativo especial<sup>251</sup>, más no al control de constitucionalidad a cargo de la Corte, como se constata con las múltiples sentencias y autos que esta corporación ha proferido luego del 1° de diciembre de 2017<sup>252</sup>. En efecto, el único requisito que se dispone en el citado acto de reforma, para adelantar el control automático a cargo de la Corte, es que el acto normativo se haya **tramitado** con base en las exigencias dispuestas en el mencionado acto legislativo<sup>253</sup>. Y, respecto de lo segundo, (b) porque el examen que aquí se propone supone constatar si el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara fue efectivamente aprobado el 30 de noviembre de 2017, fecha para la cual todavía estaba en vigor el *fast track*, de suerte que, de resultar procedente el amparo, tan solo se ratificaría la decisión adoptada por el Congreso, quedando pendiente la promulgación de la reforma, trámite final que no fue modificado por el Acto Legislativo 01 de 2016 (*lo que excluye la ultraactividad que se menciona*) y respecto del cual se aplican las reglas tradicionales que se establecen en el ordenamiento jurídico, sin que por ello se afecte la validez de lo cursado. Lo anterior ocurrió, por ejemplo, con la sentencia C-094 de 2018, en la cual se examinó la constitucionalidad de la Ley 1876 del 2017, “*Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones*”, promulgada el 29 de diciembre.
- (iv) El cuestionamiento respecto de que se promulgaría una reforma que solo surtió cuatro debates, pese al impacto que ello produciría en la Constitución, carece de cualquier asidero, pues tal fue el mecanismo que se adoptó por vía del *fast track*, y que fue convalidado por la Corte, en la sentencia C-699 de 2016, al concluir que no sustituye la Carta. Al respecto, se dijo lo siguiente:

*“[S]i bien el Acto legislativo 1 de 2016 autoriza al Congreso para producir actos legislativos en una sola vuelta con cuatro*

<sup>251</sup> Expresamente en el artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2016 se señala que: “*Con el propósito de agilizar y garantizar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo Final) y ofrecer garantías de cumplimiento y fin del conflicto, de manera excepcional y transitoria se pondrá en marcha el procedimiento legislativo especial para la paz, por un período de seis meses, contados a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo. Este procedimiento podrá ser prorrogado por un período adicional de hasta seis meses mediante comunicación formal del Gobierno nacional ante el Congreso de la República. (...)*”. Según lo dispuesto por la Corte en la sentencia C-094 de 2018 como por el Consejo de Estado en concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente: Oscar Darío Amaya Navas, 27 de noviembre de 2017, radicación número: 11001-03-06-000-2017-00194-00), el *fast track* estuvo vigente entre el 1° de diciembre de 2016 y el 1° de diciembre de 2017.

<sup>252</sup> Entre otras, se encuentran las siguientes: C-018 de 2018, C-026 de 2018, C-027 de 2018, C-076 de 2018, C-080 de 2018 y C-094 de 2018.

<sup>253</sup> La norma en cita dispone que: “*(...) Los proyectos de ley y acto legislativo **tramitados** mediante el procedimiento legislativo especial para la paz tendrán control automático y único de constitucionalidad, posterior a su entrada en vigencia. (...)*”.

*debates, esta es una pieza funcional dentro de un procedimiento especial de reforma con otros engranajes. Cuando todas las piezas del mecanismo se articulan puede observarse que: (i) su objetivo es lograr la paz, fin imperioso del orden constitucional a la vez que un modo de conservar su integridad, lo cual es a su turno lo que busca garantizarse con el principio específico de rigidez contemplado en la Carta de 1991; (ii) constituye un mecanismo especial, excepcional y transitorio de reforma, que adiciona un procedimiento a los previstos en las cláusulas de enmienda constitucional, que no son intangibles; (iii) dentro del marco de la reforma, los procedimientos de expedición de actos legislativos y de leyes se diferencian entre sí por sus distintos niveles de dificultad; y (iv) fuera del Acto Legislativo, el mecanismo especial de enmienda constitucional mantiene el nivel de resistencia al cambio de las normas constitucionales por encima del de las leyes, no petrifica las cláusulas de reforma de la Constitución, no suprime ni reduce la diversidad en los mecanismos de enmienda o sus formas de activación, ni tampoco equipara el poder constituyente a la competencia de revisión constitucional. Estas variaciones en modo alguno remplazan por uno distinto el principio de resistencia constitucional relativa, variable, diversa y funcionalmente diferenciada. Por el contrario, se ajustan al marco constitucional preexistente. De manera que no encuentra la Corte un vicio de competencia por sustitución.”*

195. En conclusión, por el conjunto de razones previamente expuestas en esta sentencia, la Corte concluye que en el caso bajo examen se satisface el requisito de inmediatez.

### Subsidiariedad

196. De conformidad con los artículos 86 de la Constitución y 6° del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela es (i) improcedente si existe un mecanismo de defensa judicial idóneo y eficaz para resolver el problema jurídico sometido a decisión y no existe el riesgo de que opere un perjuicio irremediable respecto de los derechos alegados<sup>254</sup>. A esta regla general, se adicionan dos hipótesis específicas que se derivan de la articulación de los citados conceptos, conforme a las cuales: (ii) *el amparo es procedente de forma definitiva*, si no existen medios judiciales de protección que sean idóneos y eficaces para resolver el asunto sometido a consideración del juez; y, por el contrario, es (iii) *procedente de manera transitoria*, en el caso en que la persona disponga de dichos medios, pero exista la posibilidad de que se configure un perjuicio irremediable.

197. Un mecanismo judicial es *idóneo*, si es materialmente apto para resolver el problema jurídico planteado y producir el efecto protector de los derechos fundamentales. Por su parte, es *eficaz*, cuando permite brindar una protección oportuna a los derechos amenazados o vulnerados<sup>255</sup>. Lo anterior implica que el juez constitucional no puede valorar la idoneidad y la eficacia del otro medio de defensa judicial en abstracto. Por el contrario, debe determinar si, de acuerdo con

<sup>254</sup> Esta Corte ha desarrollado el concepto de *perjuicio irremediable* y ha establecido que para su configuración se requiere la concurrencia de los elementos de *gravedad, inminencia, urgencia e impostergabilidad*.

<sup>255</sup> Corte Constitucional, sentencia T-211 de 2009.

las condiciones particulares del accionante y los hechos y circunstancias que rodean el caso, dicho medio le permite ejercer la defensa de los derechos que estima vulnerados de manera oportuna e integral.

*Del examen de la subsidiariedad respecto del juicio de nulidad simple*

198. En el asunto bajo examen, la entidad accionada como sus coadyuvantes afirman que se incumple con el citado requisito, en tanto que a la fecha se encuentra en curso en la Sección Primera del Consejo de Estado, un proceso iniciado por el entonces Ministro del Interior, Guillermo Rivera Flórez, en ejercicio del medio de control de nulidad, respecto de la decisión de archivo manifestada en declaración del 6 de diciembre de 2017, por quien actuaba en aquel momento como Presidente del Senado. Puntualmente, se sostiene que: “[e]l señor Barreras podía haberse hecho parte en dicho proceso como demandante o coadyuvante (...) o iniciar de forma independiente una acción de nulidad con el fin que persigue”<sup>256</sup>. Este argumento se acoge por los jueces de tutela de primera y segunda instancia, por la Presidencia de la República y se reitera por la Procuradora General de la Nación, para quien: “(...) teniendo en cuenta que la decisión de la Mesa [Directiva] del Senado de la República (...) fue calificada como un acto administrativo de carácter general por el órgano de cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, resulta palmario que, en los términos del artículo 6.5 del Decreto Ley 2591 de 1991, [el amparo] es improcedente, pues allí se indica que ‘la acción de tutela no procederá (...) cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto’.”<sup>257</sup>.

199. Por su parte, los coadyuvantes del senador Roy Barreras Montealegre alegan que el otro medio de defensa judicial debe ser valorado en cuanto a su eficacia, lo que no se advierte en el caso concreto en relación con el juicio de legalidad en curso en el Consejo de Estado. A lo anterior se añade, y también lo plantea el actor, que existe incertidumbre sobre tal mecanismo, no solo en cuanto a su procedencia sino también respecto de sus efectos, y que, de no examinarse el fondo del asunto, se dará un escenario de daño irreparable, pues los períodos constitucionales del Congreso que se previeron para la aplicación de las CTEPCR habrán fenecido, el último con ocasión de las elecciones que tendrán que desarrollarse a comienzos del 2022.

200. Para comenzar, es preciso reiterar parte del examen de contexto que se llevó a cabo en la sección anterior de esta providencia. Allí se destacó como las víctimas llevan alrededor de **tres años y cuatro meses** sin obtener una respuesta de fondo y sin que su disputa haya sido definida en una instancia judicial, por cuanto los distintos medios que han activado, sucesivamente son declarados improcedentes entre sí. En este sentido, inicialmente se excluyó la procedencia de la tutela por la acción de cumplimiento, y ésta a su vez se descartó, entre otras razones, por la idoneidad del amparo, para concluir finalmente con que ninguna de las dos vías mencionadas era viable, ya que para el efecto estaba en trámite el medio de control de nulidad simple ante el Consejo de Estado.

201. A juicio de la Sala Plena de esta corporación, tal mecanismo no es *idóneo* ni *eficaz* para solucionar de manera integral y oportuna la disputa constitucional que es objeto de conocimiento.

<sup>256</sup> Folio 415 del cuaderno 1.

<sup>257</sup> Página 10 del escrito de intervención.

202. En primer lugar, en cuanto a la *falta de idoneidad*, ella se deriva de la naturaleza misma de los actos objeto de conocimiento en cada actuación judicial. En efecto, en la presente acción de tutela, lo que se cuestiona es la *decisión legislativa* de dar por no aprobado el informe de conciliación al proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, adoptada por la Mesa Directa del Senado, con fundamento en que –en la sesión del 30 de noviembre de 2017– la iniciativa no obtuvo las mayorías requeridas para el efecto, cuando, por el contrario, a juicio de los accionantes, sí se cumplió cabalmente con todos los requisitos que se prevén en la Constitución y la ley, al contar con el voto favorable de 50 senadores, en los términos dispuestos en el artículo 134 del Texto Superior. Dicha decisión es la que se considera contraria al derecho al debido proceso en el trámite legislativo y a los derechos a la igualdad, a la participación política y a la reparación integral de las víctimas.

203. Por el contrario, en el juicio de nulidad que es objeto de conocimiento en el Consejo de Estado, según se advierte en el texto de la demanda, lo que se cuestiona: “(...) [es] el acto administrativo verbal proferido el 6 de diciembre de 2017 consistente en negar la remisión del Acto Legislativo 017 de 2017 Cámara, 05 de 2017 Senado, ‘Por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias de Paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2016’ para promulgación y posterior control de constitucionalidad, proferido por el Dr. Efraín Cepeda Sarabia, Presidente del Senado de la República (...)”<sup>258</sup>.

204. Como se infiere de lo expuesto, se trata claramente de dos actos distintos, formados de igual modo en dos momentos distintos, y por dos autoridades diferentes. Nótese como, en la tutela, (i) se cuestiona la *decisión legislativa* adoptada en sesión del 30 de noviembre de 2017 por la Mesa Directiva del Senado, consistente en dar por no aprobado el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara; (ii) mientras que, en el juicio de nulidad simple, lo que se controvierte es el presunto *acto administrativo verbal* proferido por el Presidente de dicha Cámara, el día 6 de diciembre de 2017, por virtud del cual se negó a continuar con los actos de promulgación y posterior control de constitucionalidad respecto del citado proyecto.

205. La diferencia se torna aún más evidente, cuando se tiene en cuenta que la *decisión legislativa* no es susceptible de control en lo contencioso administrativo, por cuanto no corresponde a ninguna de las materias que se disponen en el artículo 104 del CPACA, pues no concierne a un litigio originado “*en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas (...)*”<sup>259</sup>. Precisamente, la labor de

<sup>258</sup> Folio 42 del expediente digital. Énfasis por fuera del texto original.

<sup>259</sup> De forma integral, el artículo en cita dispone que: “**Artículo 104. De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.** La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa. // Igualmente conocerá de los siguientes procesos: **1.** Los relativos a la responsabilidad extracontractual de cualquier entidad pública, cualquiera que sea el régimen aplicable. // **2.** Los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado. // **3.** Los relativos a contratos celebrados por cualquier entidad prestadora de servicios públicos domiciliarios en los cuales se incluyan o hayan debido incluirse cláusulas exorbitantes. // **4.** Los relativos a la relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado, y la seguridad social de los mismos, cuando dicho régimen esté administrado por una persona de derecho público. // **5.** Los que se originen en actos políticos o de gobierno. // **6.** Los ejecutivos derivados de las condenas impuestas y las conciliaciones aprobadas por esta jurisdicción, así como los provenientes de laudos

aprobación y expedición de un acto legislativo, al igual que ocurre con las leyes, se rige tan solo por la Constitución y por el reglamento del Congreso (en esencia, la Ley 5ª de 1992), y sus actos no se sujetan a las reglas del derecho administrativo<sup>260</sup>, ni envuelven el ejercicio de una función administrativa<sup>261</sup>.

206. La doctrina categoriza a las **decisiones legislativas** como actos *ad intra*, por cuanto se trata de determinaciones que se adoptan en la vida interna de las Cámaras, que permiten el desarrollo del procedimiento legislativo y que, pese a su carácter no normativo, crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas regladas por el derecho congresual o parlamentario<sup>262</sup> (v.gr., con ocasión de la presentación de una iniciativa debe seguirse la designación de un ponente por la comisión constitucional competente<sup>263</sup>; con la radicación de una ponencia se exige su fijación en el orden del día y someterla a debate<sup>264</sup>; con la aprobación de un proyecto en una de las cámaras debe seguirse su discusión en la otra<sup>265</sup>; y con el beneplácito congresional de una iniciativa en todos y cada uno los debates requeridos, se impone concluir el *iter* legislativo con la sanción y/o promulgación del acto por parte del Gobierno<sup>266</sup>, o en su defecto, por el Presidente del Congreso<sup>267</sup>), por lo que más allá de su control interno, **el único órgano autorizado para intervenir en sus actuaciones es el juez constitucional**, ya sea (i) por la vía del control abstracto (esto es, con el examen de constitucionalidad de una reforma a la Carta o de una ley, por la ocurrencia de vicios de procedimiento), o (ii) por la vía del control concreto, cuando, como lo ha advertido la Corte, “(...) **se desconozcan los derechos fundamentales que conforman el procedimiento legislativo y que tengan efectos relevantes sobre la función representativa, de acuerdo [con] las normas orgánicas aplicables [al Congreso]**”<sup>268</sup>.

207. Estos debates escapan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, porque, como se infiere de lo expuesto y fue previamente advertido, en nada se relacionan con el ejercicio de una función administrativa, ni con el uso del derecho administrativo. Incluso, sin ir más lejos, el artículo 1º de la Ley 5ª de 1992 señala que el reglamento del Congreso contiene las reglas sobre su *funcionamiento*, entre

---

*arbitrales en que hubiere sido parte una entidad pública; e, igualmente los originados en los contratos celebrados por esas entidades. // 7. Los recursos extraordinarios contra laudos arbitrales que definan conflictos relativos a contratos celebrados por entidades públicas o por particulares en ejercicio de funciones propias del Estado. (...)”.*

<sup>260</sup> En la doctrina suele categorizarse al derecho administrativo como “el conjunto de normas y de principios de derecho público interno, que tiene por objeto la organización y el funcionamiento de la administración pública, como así la regulación de las relaciones interorgánicas, interadministrativas y las de las entidades administrativas con los administrados.” Esta regulación se extiende a “la actividad de cualquiera de los órganos estatales (legislativo, judicial y ejecutivo) si la naturaleza (...) de la actividad desplegada por dichos órganos es administrativa”. MARIENHOFF, Miguel S, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Adeledo Perrot, Buenos Aires, p. 80.

<sup>261</sup> Por su parte, más allá de las dificultades que han existido para brindar una noción unívoca sobre el concepto de función administrativa, un sector de la doctrina la categoriza como “*toda la actividad que realizan los órganos administrativos y la actividad que realizan los órganos legislativos y jurisdiccionales, **excluidos respectivamente los actos y hechos materialmente legislativos** y jurisdiccionales, como así también las funciones de poder jurídico o económico ejercidas por particulares merced a una potestad conferida por el Estado*”. GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas: Parte General*, Fundación de Derecho Administrativo. Buenos Aires, 2017, p. 28.

<sup>262</sup> La decisión legislativa suele categorizarse igualmente con la noción de acto parlamentario, entendiéndose por tal el derivado del “*ejercicio concreto y/o singular de una potestad en aplicación del derecho parlamentario, por parte de las Corte Generales [equivalente al Congreso], sus cámaras o uno de sus órganos, [el cual] se desenvuelve dentro de la esfera de sus competencias y mediante el que se crea, extingue o modifica una situación jurídica*”. ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional, Centro de Estudios de Derechos Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.

<sup>263</sup> Ley 5ª de 1992, arts. 144, 149 y 150.

<sup>264</sup> Ley 5ª de 1882, arts. 156 y 157.

<sup>265</sup> Ley 5ª de 1992, art. 183.

<sup>266</sup> CP art. 165, y Ley 5ª de 1992, art. 196.

<sup>267</sup> CP art. 168, y Ley 5ª de 1992, art. 201.

<sup>268</sup> Corte Constitucional, sentencia T-382 de 2006. Énfasis por fuera del texto original.

ellas las del procedimiento legislativo; y en los artículos 3 y 4 de ese mismo estatuto, (i) aclara que ante el vacío normativo en su regulación solo se recurrirá a la analogía, a la jurisprudencia y a la doctrina constitucional, excluyendo cualquier injerencia normativa de otra autoridad (v.gr. como ocurriría con un decreto reglamentario<sup>269</sup>), y (ii) sometiendo su nivel jerárquico únicamente a la subordinación respecto de la Constitución<sup>270</sup>.

208. Tal claridad conceptual la asumió el propio Consejo de Estado, al dar vía libre al juicio de nulidad simple, respecto de la declaración del 6 de diciembre de 2017 adoptada por el Presidente del Senado. Precisamente, para efectos de explicar el alcance de su competencia, por una parte, señaló que la respuesta se dio con ocasión del ejercicio del derecho de petición, de suerte que se trata de una determinación adoptada al amparo del Título II del CPACA y *no en razón del trámite legislativo*; y por la otra, se expuso que se invocó como fundamento del acto el artículo 43.4 de la Ley 5ª de 1992<sup>271</sup>, a fin de dilucidar el alcance de los artículos 116 y 117 de esa misma normatividad, ejercicio interpretativo de la ley, que revela una función típicamente administrativa. Textualmente, se manifestó lo siguiente:

*“[C]abe indicar que el pronunciamiento realizado por el Presidente del Senado de la República, el día 6 de diciembre de 2017, constituye la respuesta a las peticiones elevadas por el Ministro del Interior, Guillermo Rivera Flórez, los días 30 de noviembre (folios 23-25, Cuaderno Principal) y 4 de diciembre de 2017 (folios 26-27, Cuaderno Principal), en las cuales le solicitó remitir el Proyecto de Acto Legislativo número 05 de 2017- Senado, 017- Cámara, por medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026, toda vez que, en su concepto, el mismo había sido aprobado. Nótese, entonces, que dicho pronunciamiento se dio al amparo del ejercicio del derecho de petición regulado en el título II del CPACA y no en razón del trámite legislativo regulado, principalmente, en el Acto Legislativo 1 de 2016.”*

*Adicionalmente, debe indicarse que dicho pronunciamiento se dio en virtud de la función propia de los presidentes de las Cámaras Legislativas, señalado en el artículo 43 de la Ley 5ª de 1992, norma que dispone: ‘(...) **Artículo 43. Funciones.** Los Presidentes de las Cámaras Legislativas cumplirán las siguientes funciones: (...) 4. **Cumplir y hacer cumplir el reglamento, mantener el orden interno y decidir las cuestiones o dudas que se presenten sobre la aplicación del mismo** (...)’”. En el caso que nos ocupa, precisamente el cuestionamiento se formuló respecto de la aplicación de los artículos 116 y 117 de la Ley 5ª del 17 de junio de 1992, lo que significa que nos hallamos en presencia de una función típicamente administrativa. Por lo anterior y siendo el precitado pronunciamiento una declaración unilateral de una autoridad, proferida en ejercicio de función administrativa, que produjo un efecto jurídico directo y definitivo consistente en negar la remisión del precitado*

<sup>269</sup> Corte Constitucional, sentencia C-242 de 2020.

<sup>270</sup> “**Artículo 4. Jerarquía de la Constitución.** La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y esta ley de reglamento (...), se aplicarán las disposiciones constitucionales”.

<sup>271</sup> La norma en cita dispone que: “**Artículo 43. Funciones.** Los Presidentes de las Cámaras Legislativas cumplirán las siguientes funciones: (...) 4. **Cumplir y hacer cumplir el Reglamento, mantener el orden interno y decidir las cuestiones o dudas que se presenten sobre la aplicación del mismo.**”

*proyecto de acto legislativo para su promulgación y control constitucional, es claro que estamos ante la presencia de un acto administrativo, susceptible de ser controlado por esta jurisdicción de acuerdo con lo previsto en el artículo 104 del CPACA*". Énfasis por fuera del texto original.

209. Se concluye entonces que el juicio de nulidad simple carece de *idoneidad* para resolver la controversia que se plantea por vía del amparo constitucional, por cuanto a través de ella, como ya se demostró, no se está examinando la **decisión legislativa** adoptada el día 30 de noviembre de 2017 por la Mesa Directiva del Senado, sino la respuesta a un conjunto de peticiones que fueron formuladas por el Ministro del Interior de la época, y que obtuvieron solución a través de un **acto** que, para efectos de la admisión de la demanda en el citado proceso, se categoriza como *administrativo verbal*, en ejercicio de una función administrativa y no congresional. Ello se ratifica con la resolución a la súplica que se produjo al interior de dicha actuación judicial, en la que se reiteró que: "(...) para la Sala, en la medida en que la declaración dada por el Presidente del Senado en la rueda de prensa que tuvo lugar el 6 de diciembre de 2017 manifestó que no accedía a la solicitud del actor de remitir para su promulgación y posterior control de constitucionalidad, el Proyecto de Acto Legislativo número 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, **deviene la posibilidad de darle el tratamiento de acto administrativo general, expresado en forma verbal**"<sup>272</sup>.

210. Por lo demás, en términos de *idoneidad*, nótese que la discusión en el Consejo de Estado, al recaer sobre un acto administrativo *general*, suscita dudas respecto del efecto que podría generarse, ya que al tratarse de una decisión de contenido simple, como lo es la derivada del artículo 137 del CPACA, no involucra el restablecimiento del derecho, de suerte que el fallo podría simplemente quedar en la exclusión del acto demandado del ordenamiento jurídico<sup>273</sup>, sin disponer la reparación de los derechos que se alegan como comprometidos en sede de tutela, esto es, el derecho al debido proceso en el trámite legislativo y los derechos a la igualdad, a la participación política y a la reparación integral de las víctimas.

211. Aunado a lo anterior, el juicio de nulidad simple que se invoca también es **ineficaz**, cuando se advierte el contexto en que ha tenido lugar su trámite, pues se trata de una actuación que inició desde el 7 de diciembre de 2017 y que al día de hoy no ha sido resuelta. Si la eficacia alude entonces a la protección oportuna de los derechos amenazados o vulnerados, tal circunstancia está claramente desvirtuada respecto de una actuación que, como ya se mencionó, lleva **tres años y cuatro** meses sin obtener una respuesta de fondo.

212. Finalmente, en la medida en que el otro medio de defensa judicial carece de *idoneidad* y *eficacia* para resolver el problema jurídico que es sometido a decisión, se descarta el examen sobre la eventual existencia de un **perjuicio irremediable**, ya que tal figura solo aplica, en los términos de los artículos 86 del Texto Superior y 6 del Decreto 2591 de 1991<sup>274</sup>, cuando el mecanismo alternativo que se invoca sí

<sup>272</sup> Folio 447 del expediente digital. Énfasis por fuera del texto original.

<sup>273</sup> En cuanto a la distinción entre los juicios de nulidad simple respecto de aquellos que involucran el restablecimiento del derecho, se pueden revisar las sentencias C-426 de 2002 y C-260 de 2015.

<sup>274</sup> Las normas en cita disponen que: "**Artículo 86.** (...) Esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella utilice como **mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable**. (...)". Énfasis por fuera del texto original. "**Artículo 6. Causales de improcedencia de la tutela.** La tutela no procederá: **I.** Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como **mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable**. La existencia de dichos medios será apreciada

tiene la capacidad de generar un efecto protector sobre los derechos fundamentales y lo que se quiere evitar con la tutela es la ocurrencia de un daño irreparable e irreversible sobre ellos, mientras se resuelve de forma definitiva la controversia planteada, ante la respectiva autoridad judicial ordinaria o contenciosa que resulte competente. Por tal motivo, en esos casos el amparo es meramente *transitorio*<sup>275</sup>, lo que no ocurre en el asunto *sub-judice*, en donde, de prosperar la tutela, por la inexistencia de otros medios de defensa *idóneos* y *eficaces*, tal y como se reforzará a continuación, las órdenes de protección tendrían que ser definitivas.

213. Sobre el particular, en la sentencia SU-081 de 2020, siguiendo la doctrina expuesta por este tribunal desde la sentencia SU-961 de 1999, se explicó que:

*“[E]n cada caso, el juez está en la obligación de determinar si las acciones disponibles le otorgan una protección eficaz y completa a quien la interpone. Si no es así, si los mecanismos ordinarios carecen de tales características, el juez puede otorgar el amparo de dos maneras distintas, dependiendo de la situación de que se trate. La primera posibilidad es que las acciones comunes no sean susceptibles de resolver el problema de forma idónea ni eficaz, circunstancia en la cual es procedente conceder la tutela de manera directa, como mecanismo de protección definitiva de los derechos fundamentales y la segunda es que, por el contrario, las acciones ordinarias sean lo suficientemente amplias para proveer un remedio integral, pero que no sean lo suficientemente expeditas para evitar el acontecimiento de un **perjuicio irremediable**. En este caso será procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio, mientras se resuelve el caso a través de la vía ordinaria. (...)*

*En relación con el segundo supuesto, la jurisprudencia ha establecido que la acción de tutela procede como **mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable**, cuando se presenta una situación de amenaza de vulneración de un derecho fundamental susceptible de concretarse y que pueda generar un daño irreversible. Este amparo es eminentemente temporal, tal y como lo establece el artículo 8 del Decreto 2591 de 1991, en los siguientes términos: ‘En el caso del inciso anterior, el juez señalará expresamente en la sentencia que su orden permanecerá vigente sólo durante el término que la autoridad judicial competente utilice para decidir de fondo sobre la acción instaurada por el afectado’ (...).”*

### Del examen de la subsidiariedad respecto de otras vías de defensa invocadas a lo largo del proceso de reclamación de las CTEPCR

---

*en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo a las circunstancias en que se encuentra el solicitante”. Énfasis por fuera del texto original.*

<sup>275</sup> El artículo 8 del Decreto 2591 de 1991 señala lo siguiente: “**Artículo 8. La tutela como mecanismo transitorio.** Aun cuando el afectado disponga de otro medio de defensa judicial, la acción de tutela procederá cuando se utilice como **mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable**. // En el caso del inciso anterior, el juez señalará expresamente en la sentencia que su orden permanecerá vigente sólo durante el término que la autoridad judicial competente utilice para decidir de fondo sobre la acción instaurada por el afectado. // En todo caso el afectado deberá ejercer dicha acción en un término máximo de cuatro (4) meses a partir del fallo de tutela. // Si no la instaura, cesarán los efectos de éste. // Cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar un daño irreparable, la acción de tutela también podrá ejercerse conjuntamente con la acción de nulidad y de las demás procedentes ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En estos casos, el juez si lo estima procedente podrá ordenar que no se aplique el acto particular respecto de la situación jurídica concreta cuya protección se solicita, mientras dure el proceso.” Énfasis por fuera del texto original.

214. A pesar de que se cuestiona la subsidiariedad de la acción de tutela por la existencia del medio de control de nulidad simple ante el Consejo de Estado, cuya prosperidad ya se descartó, cabe poner de presente que, a lo largo de este juicio, se han invocado otras acciones y recursos para desvirtuar la procedencia de la acción, los cuales, tal y como se examinará a continuación, carecen de dicha aptitud. Para ello, es preciso reiterar que, como lo dispone la Constitución y la ley<sup>276</sup>, y lo ha señalado en múltiples ocasiones este tribunal<sup>277</sup>, la subsidiariedad se examina frente a la existencia de otros *medios de defensa judicial*, por lo que no cabe descartar la viabilidad de la tutela, (i) por la presencia de recursos administrativos<sup>278</sup> o (ii) por otro tipo de mecanismos de oposición o de solución que operen en escenarios ajenos al jurisdiccional.

215. En el presente caso, en primer lugar, se excluye la prosperidad de la *acción de cumplimiento*, pues la misma ya fue expresamente descartada en dos oportunidades por el Consejo de Estado, como órgano de cierre jurisdiccional en la materia<sup>279</sup>. Ello ocurrió en providencias del 15 de febrero de 2018 y del 21 de febrero de 2019, cuyo contenido fue descrito en el numeral 182 de esta providencia<sup>280</sup>.

216. En segundo lugar, los cuatro derechos que se invocan y que suscitan esta controversia son todos *derechos fundamentales* y, por ende, susceptibles de amparo a través de la *acción de tutela*. Particularmente, el derecho al debido proceso se halla consagrado en el artículo 29 del Texto Superior; el derecho a la igualdad aparece en el artículo 13 de la Carta; el derecho a la participación política se establece de forma expresa en el artículo 40 de la Constitución; y el derecho a la reparación integral, si bien no tiene un precepto constitucional que de forma directa se refiera a él, en virtud del artículo 94 del Texto Superior<sup>281</sup>, la jurisprudencia de la Corte ha advertido que: “(...) se cataloga como un derecho fundamental porque: 1) busca restablecer la dignidad de las víctimas a quienes se les han vulnerado sus derechos constitucionales; y 2) [porque se trata] de un derecho complejo que se interrelaciona con la verdad y la justicia, que se traduce en pretensiones concretas

<sup>276</sup> Expresamente, el artículo 86 de la Constitución, en el aparte pertinente, dispone que: “(...) Esta acción sólo procederá cuando el afectado **no disponga de otro medio de defensa judicial**, salvo que aquella utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. (...)”. Énfasis por fuera del texto original. En idéntico sentido se puede consultar el numeral 1° del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991.

<sup>277</sup> En la sentencia C-132 de 2018, la Corte recordó que, desde sus primeros pronunciamientos, se estableció que la acción de tutela fue concebida como un mecanismo “(...) para dar solución eficiente a situaciones **de hecho** creadas por actos u omisiones que implican la transgresión o la amenaza de un derecho fundamental, respecto de las cuales el sistema jurídico no tiene previsto otro mecanismo susceptible de ser invocado ante los jueces a objeto de lograr la protección del derecho (...)”. En la misma providencia, la Sala Plena hizo especial énfasis en que “**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**”. (Énfasis por fuera del texto original). Asimismo, en la sentencia T-1008 de 2012, la Sala Tercera de Revisión advirtió que “la acción de tutela, como medio de protección de los derechos fundamentales, por regla general, procede de manera subsidiaria, es decir, **cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial**. De allí, que la tutela no constituya un medio alternativo, ni facultativo, que permita adicionar o complementar los mecanismos judiciales ordinarios establecidos por el Legislador”. En el mismo sentido, se pueden consultar, entre otras, las siguientes sentencias C-543 de 1992, SU-712 de 2013, SU-377 de 2014, T-373 de 2015, T-651 de 2016, SU-691 de 2017, T-375 de 2018, T-089 de 2019 y T-167 de 2020.

<sup>278</sup> El artículo 9 del Decreto 2591 de 1991 dispone que: “**Artículo 9o. Agotamiento de la vía gubernativa. No será necesario interponer previamente la reposición u otro recurso administrativo para presentar la solicitud de tutela. El interesado podrá interponer los recursos administrativos, sin perjuicio de que ejerza directamente en cualquier momento la acción de tutela. // El ejercicio de la acción de tutela no exime de la obligación de agotar la vía gubernativa para acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.**”

<sup>279</sup> CPACA, art. 152, núm. 14.

<sup>280</sup> Se trata de las siguientes sentencias: (i) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 15 de febrero de 2018, radicación: 25000234100020170199301, CP: Carlos Enrique Moreno Rubio; y (ii) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 21 de febrero de 2019, radicación: 25000234100020180095001, CP: Carlos Enrique Moreno Rubio.

<sup>281</sup> Corte Constitucional, sentencia C-344 de 2017.

de restitución, indemnización, rehabilitación, medidas de satisfacción y no repetición”<sup>282</sup>.

217. Ahora bien, y en línea con lo anterior, cabe mencionar que los *derechos fundamentales* se distinguen en manifestaciones vinculadas con la titularidad y el ejercicio. Así, por ejemplo, (a) un derecho fundamental puede ser de titularidad y ejercicio individual, como ocurre con la vida, la presunción de inocencia o la libertad de expresión; mientras que, al mismo tiempo, (b) otros derechos fundamentales tienen una titularidad individual y un ejercicio colectivo, como ocurre con los derechos de asociación y de reunión, y con la libertad de cultos. *Esto significa que un derecho no deja de ser fundamental, porque algunas de sus expresiones o la forma de proceder con su ejercicio sean de carácter colectivo* y, menos aún, que, por tal circunstancia, pueda llegar a considerarse que se está en presencia de un *derecho colectivo*, susceptible de protección por la vía de la acción popular.

218. En efecto, en el ordenamiento jurídico colombiano para que una reivindicación sea categorizada como un derecho colectivo y a su vez sea objeto de amparo por la acción popular, se requiere que la misma tenga un doble fundamento, tanto formal como material. Por virtud del primero, se exige que una norma jurídica categorice a un derecho como “*colectivo*” (CP art. 88 y Ley 472 de 1998, art. 4)<sup>283</sup> y, en razón del segundo, se demanda que materialmente su titularidad sea predicable de todos. Así, no le es posible el intérprete transformar un derecho fundamental en un derecho de contenido colectivo, por la sola circunstancia de que algunas de sus expresiones, como ya se señaló, impliquen un ejercicio que trasciende la expresión meramente individual. En este sentido, al referirse al derecho a la participación ciudadana, o también participación política, el Consejo de Estado señaló que:

“La categoría de derechos colectivos susceptibles de ser protegidos a través de la acción popular consagrada en el artículo 88 Superior, no deviene de la naturaleza intrínseca del derecho, **sino que[,] además, como lo exigió la norma constitucional, su definición como tal debe ser legal.** (...).

En relación con la pretensión de que a través de esta acción se proteja la participación ciudadana, **es claro que tal derecho no ha sido definido por el legislador como colectivo**, y por tanto escapa a la finalidad propia de las acciones populares, es decir, no es susceptible de protección a través de la acción popular.

El derecho a la participación ciudadana que el actor ha invocado como vulnerado, a pesar del interés que la colectividad registra frente a él, **no ha sido definido legislativamente como colectivo** y, por tanto, al no habersele atribuido por el legislador tal naturaleza, no es pasible de protección a través de la acción popular, **establecida por el**

<sup>282</sup> Corte Constitucional, sentencia C-588 de 2019.

<sup>283</sup> El artículo 88 de la Constitución establece que: “**La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella** (...)”. Énfasis por fuera del texto original. Por su parte, en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998 se dispone que: “(...) Igualmente son derechos colectivos **los definidos como tales** en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia. (...)”. Énfasis por fuera del texto original.

**Constituyente sólo para la protección de los derechos legislativamente definidos como colectivos.**

Garantizar la participación de todos en las decisiones que nos afectan es un fin del Estado que quedó consagrado en el artículo 2° del Capítulo I - De los principios fundamentales- de la Constitución Política de Colombia. A su vez, el intervenir en todas las formas de participación democrática, que hace parte del derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, reglamentado en el artículo 40 Superior, es de los derechos contenidos en el capítulo de los derechos fundamentales, susceptibles de protección mediante la acción de tutela”<sup>284</sup>.

219. Respecto del caso concreto, como ya se dijo, todos los derechos que se invocan son derechos fundamentales y, en consecuencia, susceptibles de ser amparados por la vía de la acción de tutela. Si bien los derechos a la participación política y a la reparación integral tienen un ejercicio por excelencia colectivo, sin descartar que este último tiene manifestaciones individuales, como ocurre, primordialmente, con la restitución, la rehabilitación o la indemnización, se descarta su protección a través de la acción popular, por una parte, porque *materialmente* no responden a la categoría de derechos colectivos, en la medida en que su titularidad sigue siendo individual, y por la otra, *porque legislativamente no han sido definidos como tales*. En conclusión, a juicio de la Sala Plena, bajo ninguna circunstancia es posible apuntar a la citada acción popular para enervar la procedencia del amparo constitucional.

220. En tercer lugar, y sin perjuicio del desarrollo que sobre este punto se adelantará más adelante, tampoco es posible descartar la procedencia de la tutela, con motivo de la existencia de la acción pública de inconstitucionalidad, pues la prosperidad de esta última exige que exista un acto legislativo, como *acto de reforma constitucional*, tal y como lo disponen los artículos 241.1 y 379 de la Carta<sup>285</sup>, sin que pueda acudir a esta vía para cuestionar las violaciones a los derechos fundamentales que se produzcan con ocasión del trámite del procedimiento legislativo, mientras el acto objeto de control **no haya sido promulgado** y, en consecuencia, siga teniendo la categoría de proyecto. Precisamente, en la sentencia C-474 de 2013, la Corte se inhibió para adoptar una decisión de fondo respecto de una demanda promovida contra el proyecto de Acto Legislativo 143 de 2011 Cámara, 007 de 2011 Senado, “*por medio del cual se reforman artículos de la Constitución Política en relación a la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones*”, al considerar que:

“Analizadas estas circunstancias a la luz de las normas constitucionales, esta corporación [concluye] que el archivo definitivo del proyecto de acto legislativo implica que esa preceptiva jamás fue incorporada al ordenamiento jurídico; **así no existió, para el caso, un acto reformativo de la Constitución, ni fue promulgado, lo que inexorablemente**

<sup>284</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 16 de junio de 2005, radicación: 68001-23-15-000-2002-01062 (AP), CP: Ruth Stella Correa Palacio. Énfasis por fuera del texto original.

<sup>285</sup> Las normas en cita disponen que: “**Artículo 241.** A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: **1.** Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los **actos reformativos de la Constitución**, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación”. Énfasis por fuera del texto original. “**Artículo 379.** Los actos legislativos (...) sólo podrán ser declarados inconstitucionales cuando se violen los requisitos establecidos en este título. // La acción pública contra estos actos **sólo procederá dentro del año siguiente a su promulgación**, con observancia de lo dispuesto en el artículo 241 numeral 2°”. Énfasis por fuera del texto original.

**conduce a un fallo inhibitorio, por cuanto no se reúnen las exigencias previstas en los artículos 241.1 y 379 de la Carta Política (...)**<sup>286</sup>.

221. En cuarto lugar, se alega la existencia del recurso de apelación durante el trámite legislativo previsto en el artículo 44 de la Ley 5ª de 1992, conforme al cual: *“Las decisiones de los Presidentes son apelables inmediatamente ante la respectiva Corporación Legislativa”*. Esta alternativa es un requisito que, como se examinará más adelante, constituye un supuesto que la Corte ha tenido en cuenta para efectos de determinar si cabe el amparo frente a las garantías que integran el *ius in officium* de los congresistas, entre ellas la relativa al debido proceso, a partir de la aplicación de la teoría de los *interna corporis acta*, por virtud de la cual toda irregularidad o vicio que pueda predicarse del actuar de un órgano del Congreso de la República, debe ser cuestionado en principio dentro de la dinámica del debate legislativo<sup>287</sup>, salvo que dicha garantía no sea suficiente o por algún motivo no fuese posible su invocación. Así, por ejemplo, en la sentencia T-983A de 2004, en un ámbito referente a la discusión sobre la protección del ejercicio de la función de control político, este tribunal manifestó que: *“(...) si bien cabe el control en sede de tutela, frente a un acto de un órgano del Congreso que resulte contrario al ius in officium de los congresistas, no puede aplicarse dicho control para establecer si la dinámica legislativa brindó las suficientes garantías para un debate, si previamente no se recurrió a las instancias parlamentarias previstas en el reglamento interno”*.

222. Sin embargo, nótese que dicho mecanismo interno no constituye un **medio de defensa judicial** que tenga la posibilidad de enervar la procedencia de la acción de tutela (CP art. 86 y Decreto 2591 de 1991, arts. 6 y 9), pues corresponde a una herramienta de impugnación que opera dentro de la dinámica propia de adopción de decisiones legislativas. Se trata de un requisito que tiene implicaciones en el estudio de fondo de la acción, ya que lo que busca es verificar si, a pesar de invocarse la existencia de un irregularidad de carácter procedimental, existió o no la alternativa de controvertir el acto cuestionado y de lograr una solución en el debate congresional, a partir del reconocimiento de la autonomía del órgano legislativo para enmendar sus errores, según se dispone en el artículo 2º de la Ley 5ª de 1992<sup>288</sup>, siempre que la activación de dicha garantía haya sido posible y, además, se brinde los supuestos de independencia y objetividad que reclama el uso de un instrumento de controversia u oposición.

223. En este contexto, al tratarse de un mecanismo que opera en un **escenario distinto al jurisdiccional**, el recurso de apelación consagrado en el artículo 44 de la Ley 5ª de 1992, carece de la aptitud necesaria para descartar la procedencia del amparo constitucional, sin perjuicio de que su examen, como ya se anticipó y se verá más adelante, se tenga en cuenta para determinar si existió o no la violación del derecho al debido proceso que en nombre propio invoca el senador Roy Leonardo Barreras Montealegre. Por lo demás, se advierte que la citada exigencia únicamente opera respecto del mencionado derecho, al estar relacionado con la protección del *ius in officium* del congresista, pero no se extiende ni resulta aplicable para la defensa de los derechos de las víctimas, puesto que ellas no

<sup>286</sup> Énfasis por fuera del texto original.

<sup>287</sup> Véanse, por ejemplo, las sentencias T-983A de 2004, T-382 de 2006 y T-110 de 2016.

<sup>288</sup> **“Artículo 2. Principios de interpretación del reglamento.** En la interpretación y aplicación de las normas del presente reglamento, se tendrán en cuenta los siguientes principios: (...) 2. **Corrección formal de los procedimientos.** Tiene por objeto subsanar los vicios de procedimiento que sean corregibles, en el entendido de que así se garantiza no solo la constitucionalidad del proceso de formación de las leyes, sino también los derechos de las mayorías y las minorías y el ordenado adelantamiento de las discusiones y votaciones”.

tuvieron una actuación directa en el curso del proceso de aprobación del proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara.

224. En quinto y último lugar, no cabe negar la procedencia de la acción de tutela, por la sola circunstancia de que el Congreso puede tramitar y aprobar reformas constitucionales que impacten en los derechos de las víctimas. En efecto, se advierte que la función constituyente y el control concreto de constitucionalidad que se ejerce a través del recurso de amparo son atribuciones distintas, que no se superponen, que cumplen sus propios fines y que son desempeñadas por autoridades diferentes en el ámbito específico de sus competencias.

225. De ahí que, cuando se hace uso de la *función constituyente* se busca por el Congreso reformar la Constitución mediante actos legislativos<sup>289</sup>, actuación que en nada implica (i) el ejercicio de un *medio de defensa judicial* para dar solución a un problema jurídico puntual como el que aquí se plantea; (ii) que se traduce en el deber de la Corte de velar por la supremacía de la Carta, a través de su rol de proteger los derechos constitucionales fundamentales, frente a la acción o la omisión de cualquier autoridad pública, como es la Mesa Directiva del Senado (CP arts. 86 y 241), (iii) y que no puede desconocerse por la posibilidad *abstracta* de que en un futuro se regule sobre una materia, como ocurre con las CTEPCR, que en este caso son objeto de controversia, y que hacen parte de un litigio concreto que implica la obligación de administrar justicia, así el mismo esté relacionado con una actuación adelantada en el ámbito de expedición de una reforma constitucional, en el que se estima por los accionantes que una decisión legislativa resulta arbitraria e inconstitucional y que, por ello, a su juicio, conduce a la violación del derecho al debido proceso en el trámite legislativo de un congresista, y a los derechos a la igualdad, a la participación política y a la reparación integral de las víctimas.

226. Nótese que no se trata de cuestionar, limitar o coartar el ejercicio de la función constituyente, sino simplemente de dar respuesta a una dispuesta relacionada con la obligación de amparar derechos fundamentales, si efectivamente se advierte que ellos han sido vulnerados, sin importar el escenario en el que se invoque la ocurrencia de la violación, sobre todo cuando la misma se endilga de una autoridad pública que representa al Estado<sup>290</sup>.

<sup>289</sup> CP arts. 374 y 375 y Ley 5ª de 1992, art. 6, núm. 1.

<sup>290</sup> Sin ir más lejos, por ejemplo, la Corte IDH en el caso *Olmedo Bustos y otros vs. Chile*, advirtió que una violación concreta de un derecho plasmado en la CADH, como lo es la libertad de expresión y la prohibición de censura, no puede entenderse como protegido y dar lugar a una especie de hecho superado, cuando el mismo ha sido objeto de una vulneración específica mediante una cláusula constitucional, por la sola invocación de la posibilidad de adelantar una reforma a la Constitución Política, así la misma se encuentre en curso, pues ello no hace desaparecer las violaciones de los derechos humanos en las que se incurrió por el Estado. En uno de los apartes del fallo en cita, se expuso que: “Esta Corte tiene presente que el 20 de enero de 1997 la Corte de Apelaciones de Santiago dictó sentencia en relación con el presente caso, la que fue confirmada por la Corte Suprema de Justicia de Chile el 17 de junio de 1997. Por no estar de acuerdo con los fundamentos de estas sentencias, el Gobierno de Chile presentó el 14 de abril de 1997 al Congreso un proyecto de reforma constitucional para eliminar la censura cinematográfica. La Corte valora y destaca la iniciativa del Gobierno de proponer la mencionada reforma constitucional, porque puede conducir a adecuar el ordenamiento jurídico interno al contenido de la Convención Americana en materia de libertad de pensamiento y de expresión. El Tribunal constata, sin embargo, que a pesar del tiempo transcurrido a partir de la presentación del proyecto de reforma al Congreso no se ha adoptado aún, conforme a lo previsto en el artículo 2 de la Convención, las medidas necesarias para eliminar la censura cinematográfica y permitir, así, la exhibición de la película ‘La última tentación de Cristo’. // En consecuencia, la Corte concluye que el Estado ha incumplido los deberes generales de respetar y garantizar los derechos protegidos por la Convención y de adecuar el ordenamiento jurídico interno a las disposiciones de ésta, consagrados en los artículos 1.1. y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos”. Corte IDH, *Caso Olmedo Bustos y otros (la última tentación de Cristo) vs. Chile*, sentencia del 5 de febrero de 2001. Fondo, reparaciones y costas, párrafos 89 y 90. Énfasis por fuera del texto original.

227. En conclusión, por el conjunto de razones previamente expuestas en esta sentencia, la Corte concluye que en el caso bajo examen se satisface el requisito de subsidiariedad.

Procedencia respecto de actos generales, impersonales y abstractos

228. Conforme se dispone en el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela no procederá: “5. Cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto”. Cabe señalar que, respecto de esta disposición, la Corte se pronunció en la sentencia C-132 de 2018, aclarando que tal regla opera dentro de las reglas básicas de subsidiariedad que se derivan del artículo 86 de la Carta y que han sido precisadas por la jurisprudencia de la Corte. Esto significa que no se trata de una proscripción absoluta, sino de una limitación relativa, en el sentido en que debe examinarse que (i) exista otro mecanismo de defensa; (ii) que el mismo sea idóneo y eficaz; y (iii) que, en todo caso, si los anteriores requisitos se cumplen, no sea indispensable, en el asunto concreto, evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable. Puntualmente, en la providencia en cita, en su síntesis, se manifestó que:

*“La Corte, después de verificar la aptitud de la demanda, procedió a (i) reiterar su jurisprudencia sobre la naturaleza subsidiaria de la acción de tutela; (ii) estudiar la procedibilidad de la acción de tutela respecto de actos administrativos generales o impersonales; y (iii) al examen de constitucionalidad del aparte demandado.*

*(...) Consideró la Sala que una interpretación literal del texto demandado podría conducir a la inexecutable del mismo, mientras que la interpretación sistemática fundada en el inciso tercero del artículo 86 superior, concordante con el artículo 8° del Decreto Ley 2591 de 1991, a lo cual se suma la habilitación del juez de constitucionalidad para formular excepciones ante lo constitucionalmente intolerable, permite concluir que las expresiones acusadas son conformes con el ordenamiento superior.*

*(...) Recordó la Sala que la acción de tutela puede ser ejercida contra actos administrativos generales (i) cuando la persona afectada carece de medios ordinarios para procurar la defensa de sus derechos fundamentales, dado que no tiene legitimación para cuestionar esa clase de decisiones de la administración, o el asunto objeto de debate es de naturaleza constitucional; y (ii) cuando la aplicación del acto administrativo general amenace o vulnere los derechos fundamentales de una persona. Además, reiteró que la acción de tutela es procedente contra las determinaciones de orden general en el evento que éstas causen daños a los derechos fundamentales de las personas y que devengan en perjuicios irremediables.*

*Por lo anterior, la Corte declara executable el numeral 5 del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, por el cargo examinado en esta providencia.”*

229. Visto lo anterior, respecto del caso concreto, se advierte que la Procuradora General en el escrito del 7 de abril de 2021 invoca el citado precepto del Decreto 2591 de 1991, para solicitar la declaratoria de improcedencia de la acción. Sobre el particular, cabe señalar que tal pretensión se justifica en la manifestación del

Consejo de Estado de otorgarle a la respuesta del 6 de diciembre de 2017, el carácter de *acto administrativo general* de alcance verbal<sup>291</sup>. No obstante, tal y como se manifestó en la sección anterior de esta sentencia, el objeto sobre el cual recae este proceso es distinto, y sobre él la citada autoridad judicial descartó la procedencia del juicio de nulidad simple<sup>292</sup>. En efecto, el amparo que se propone recae sobre la *decisión legislativa* del 30 de noviembre de 2017 adoptada por la Mesa Directiva del Senado, como acto congresual que se afirma vulnera el derecho al debido proceso en el trámite legislativo del senador Barreras Montealegre y los derechos a la igualdad, a la participación política y a la reparación integral de las víctimas.

230. De esta manera, en la medida en que la declaración del Presidente del Senado del 6 de diciembre de 2017 no es el objeto de amparo, y al ser tal actuación la que se considera un *acto administrativo general* de alcance verbal, no cabe duda de que la solicitud que se formula por la Procuradora es improcedente, pues se justifica en la invocación de un acto que no es el centro de control en el presente juicio de tutela.

231. Ahora bien, lo que sí ha admitido la jurisprudencia constitucional, es que los actos congresuales que se adoptan con ocasión del impulso del proceso legislativo son actos de *carácter general, impersonal y abstracto*, y respecto de ellos se admite la regla del numeral 5 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991<sup>293</sup>. Pero, en línea con lo señalado por la propia Corte en la sentencia C-132 de 2018, se ha aceptado que, dado que no existe un medio de defensa judicial distinto para controvertir tales actos, mientras ellos no den lugar a la expedición de una ley o de un acto de reforma constitucional (*toda vez que allí cabría la acción pública de inconstitucionalidad*<sup>294</sup>), es la acción de tutela el único **mecanismo judicial** con el que se cuenta, tanto por los congresistas como por otros sujetos con interés, para cuestionar las hipótesis en que se considera que se vulneran derechos fundamentales, como previamente se explicó en esta providencia. De manera puntual, en la sentencia T-382 de 2006, la Corte manifestó lo siguiente:

*“[E]n tratándose de órganos como el Congreso, la acción de tutela procede siempre y cuando ello sea necesario e imperioso para garantizar los derechos de los titulares de potestades parlamentarias e, inclusive, de aquellos que por disposición de la ley tengan derecho a intervenir en los*

<sup>291</sup> Expresamente, se alega que: “(...) teniendo en cuenta que la decisión de la Mesa del Senado de la República (...) fue calificada como un acto administrativo de carácter general por el órgano de cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, resulta palmario que, en los términos del artículo 6.5 del Decreto Ley 2591 de 1991, la acción de tutela es improcedente, pues allí se indica que ‘la acción de tutela no procederá (...) cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto’”. Página 10 del escrito de intervención.

<sup>292</sup> Como se transcribió previamente, en el auto admisorio de la demanda de nulidad simple se explicó que: “[C]abe indicar que el pronunciamiento realizado por el Presidente del Senado de la República, el día 6 de diciembre de 2017, constituye la respuesta a las peticiones elevadas por el Ministro del Interior, Guillermo Rivera Flórez, los días 30 de noviembre (folios 23-25, Cuaderno Principal) y 4 de diciembre de 2017 (folios 26-27, Cuaderno Principal), en las cuales le solicitó remitir el Proyecto de Acto Legislativo número 05 de 2017- Senado, 017- Cámara, por medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026, toda vez que, en su concepto, el mismo había sido aprobado. Nótese, entonces, que dicho pronunciamiento se dio al amparo del ejercicio del derecho de petición regulado en el título II del CPACA y no en razón del trámite legislativo regulado, principalmente, en el Acto Legislativo 1 de 2016. (...)”. Énfasis por fuera del texto original.

<sup>293</sup> En la sentencia T-382 de 2006 se manifestó que la regla de improcedencia bajo examen, también aplica “para los proyectos de ley que son discutidos en cada cámara parlamentaria”, si se tiene en cuenta la definición de la actividad congresual propuesta en la sentencia C-1152 de 2013, conforme a la cual: “[ella] consiste en la facultad reconocida en los regímenes democráticos a los órganos representativos, de regular de manera general, impersonal y abstracta, a través de la ley, los distintos supuestos de hecho relevantes para la obtención de los fines esenciales del Estado”.

<sup>294</sup> Véase, por ejemplo, las sentencias T-382 de 2006, T-110 de 2016 y T-213 de 2016.

*debates o a participar de audiencias o sesiones. Por supuesto, conforme a los fundamentos de la sentencia en comento [refiere a la T-983A de 2004], la protección del amparo está condicionada a la configuración orgánica que determine el alcance y los límites a los cuales está sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. (...)*

*Así pues, frente a las diferentes funciones encomendadas al Congreso, la acción de tutela podría ejercerse cuando quiera que se desconozcan los derechos fundamentales que conforman el procedimiento legislativo y que tengan efectos relevantes sobre la función representativa, de acuerdo a las normas orgánicas aplicables a esa Corporación. (...)*

*Bajo el anterior contexto, lo primero que debe destacar esta Sala de Revisión dentro del presente caso, es que el proyecto al cual se le achaca la vulneración de derechos fundamentales, ascendió a la categoría de ley y en este momento se encuentra vigente debido a su sanción y promulgación. En efecto, de acuerdo al diario oficial número 46249, la Ley 1021, ‘por la cual se expide la Ley General Forestal’, fue promulgada el 24 de abril de 2006.*

*Así las cosas, teniendo en cuenta que la iniciativa legislativa adquirió el status y la categoría de ley, se hace necesario concluir que a esta altura corresponde a la acción de inconstitucionalidad, conforme al artículo 241 de la Constitución y bajo el procedimiento previsto en el Decreto 2067 de 1991, el examen sobre la aplicación del derecho de consulta previa, antes o durante el desarrollo del debate legislativo. En efecto, de acuerdo a dichas circunstancias, la acción en comento constituye el mecanismo idóneo para verificar que las condiciones del derecho fueron respetadas suficientemente antes de dar aprobación al proyecto.”*

232. Por consiguiente, en el asunto bajo examen se concluye que la casual de improcedencia prevista en el numeral 5 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 no está llamada a prosperar, en primer lugar, porque el objeto de este proceso es la **decisión legislativa** adoptada el 30 de noviembre de 2017 y no el acto administrativo general de carácter verbal manifestado por el Presidente del Senado el día 6 de diciembre del año en cita; y por la otra, porque el citado acto congresual, pese a su carácter general, impersonal y abstracto, carece de otro medio de defensa judicial para ser controvertido, en los términos dispuestos por la jurisprudencia reiterada de la Corte, y tal y como se explicó en la sección precedente de este fallo sobre el requisito de subsidiariedad.

#### *Daño consumado*

233. Como se manifestó en los antecedentes de esta providencia, como pretensión de la misma, se solicita que se ordene a la Mesa Directiva del Senado dar por aprobado el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara y, en consecuencia, que se proceda por el citado órgano a su remisión al Presidente de la República, para que este cumpla con el requisito siguiente de la promulgación.

234. Por lo demás, cabe señalar que en la demanda formulada por el senador Roy Barreras Montealegre también se pide ordenar “a la organización electoral realizar todas las medidas necesarias para incluir en el calendario electoral el

proceso de inscripción y elección de candidatos de [las CTEPCR] para el certamen electoral a realizarse el **próximo 27 de octubre [de 2019]**”<sup>295</sup>, fecha prevista para la elección de las autoridades territoriales.

235. La Corte ha señalado en su jurisprudencia reiterada que el *daño consumado* tiene ocurrencia cuando la amenaza o transgresión de un derecho fundamental genera un perjuicio *irreversible*, el cual se pretendía evitar con el mecanismo preferente de la acción de tutela, de manera que resulta inocuo para el juez impartir una orden en cualquier sentido.

236. Esta figura supone que no es posible hacer cesar la violación o impedir que se concrete un peligro y, por ello, tan solo es procedente el resarcimiento del daño originado por la vulneración del derecho. En este escenario, esto es, con el fin de obtener una reparación económica, entiende la Corte que la acción de tutela resulta –por regla general– improcedente<sup>296</sup>, pues su naturaleza es eminentemente preventiva o restitutoria y no indemnizatoria. De manera que, frente a este fenómeno, los jueces de instancia y la propia Corte deben declarar la improcedencia de la acción, a menos que –bajo ciertas circunstancias– se imponga la necesidad de pronunciarse de fondo por la proyección que pueda tener un asunto, en virtud de lo previsto en el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991<sup>297</sup>, o por la necesidad de disponer correctivos frente a personas que puedan estar en la misma situación o que requieran de especial protección constitucional<sup>298</sup>.

237. En el asunto bajo examen, a juicio de la Corte, el estudio respecto del daño consumado debe llevarse a cabo de forma individual frente a cada una de las dos pretensiones previamente señaladas.

238. Respecto de la primera de ellas, por virtud de la cual se solicita ordenar a la Mesa Directiva del Senado de la República dar por aprobado el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, “*Por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026*” y, en consecuencia, que se proceda por el citado órgano a su remisión al Presidente, para que este cumpla

<sup>295</sup> Folio 6 del cuaderno 1. Énfasis por fuera del texto original.

<sup>296</sup> El Decreto 2591 de 1991, en el artículo 6, indica que: “*La acción de tutela no procederá: // (...) 4. Cuando sea evidente que la violación del derecho originó un daño consumado, salvo cuando continúe la acción u omisión violatoria del derecho.*”

<sup>297</sup> El Decreto 2591 de 1991, en el artículo 25, regula la hipótesis excepcional de procedencia de la indemnización de perjuicios en el trámite de la acción de la tutela, en los siguientes términos: “*Cuando el afectado no disponga de otro medio judicial, y la violación del derecho sea manifiesta y consecuencia de una acción clara e indiscutiblemente arbitraria, además de lo dispuesto en los dos artículos anteriores, en el fallo que conceda la tutela el juez, de oficio, tiene la potestad de ordenar en abstracto la indemnización del daño emergente causado si ello fuere necesario para asegurar el goce efectivo del derecho así como el pago de las costas del proceso. La liquidación del mismo y de los demás perjuicios se hará ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo o ante el juez competente, por el trámite incidental, dentro de los seis meses siguientes, para lo cual el juez que hubiere conocido de la tutela remitirá inmediatamente copia de toda la actuación. La condena será contra la entidad de que dependa el demandado y solidariamente contra éste, si se considera que ha mediado dolo o culpa grave de su parte, todo ellos sin perjuicio de las demás responsabilidades administrativas, civiles o penales en que haya incurrido. Si la tutela fuere rechazada o denegada por el juez, éste condenará al solicitante al pago de las costas cuando estimare fundadamente que incurrió en temeridad*”.

<sup>298</sup> Un ejemplo de lo anterior se observa en la sentencia T-905 de 2011, en la que los padres de una menor alegaron la protección de sus derechos a la vida, a la salud y a la dignidad humana, los cuales fueron presuntamente vulnerados por las actuaciones de los directivos de un colegio, al no imponerle sanciones a sus compañeros que la ofendían y agredían de manera verbal y virtual incurriendo en actos de acoso escolar. En sede de revisión, luego de recaudar varias pruebas, la Corte advirtió que la menor había sido cambiada de institución educativa, por lo que concluyó que el daño ya se había consumado. Sin embargo, ante la necesidad de garantizar los derechos de otros niños y niñas que se lleguen a encontrar en circunstancias similares, en el mismo o en otro plantel educativo, se ordenó la formulación de una política general que permita la prevención, detección y atención de las prácticas de hostigamiento, acoso o matoneo escolar.

con el requisito siguiente de la promulgación, cabe señalar que, como se indicó con anterioridad en esta sentencia, tales circunscripciones se idearon como una medida de satisfacción y garantía de no repetición a favor de las víctimas, para tener aplicación en los dos períodos constitucionales previamente señalados. En cuanto al primer período, se observa que su existencia se encuentra cerca de fenecer, por lo que en la práctica ya no sería posible acceder al mismo; y, respecto del segundo, como lo advierte la Procuradora General de la Nación, ya se fijó el calendario electoral del próximo año por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, a través de la Resolución 2098 del 12 de marzo de 2021.

239. Para la Corte, no cabe duda de que en relación con esta pretensión no existe un daño consumado, pues para que el mismo ocurra el perjuicio debe ser *irreversible*, y ello tan solo tendría ocurrencia *cuando concluya el plazo máximo para el cual fue ideado dicho mecanismo de satisfacción y garantía de no repetición*, esto es, el 19 de julio de 2026<sup>299</sup>.

240. En efecto, (i) *respecto del período 2022-2026*, si bien ya se fijó el calendario electoral por medio de un acto administrativo, nada impide que, de encontrarse acreditada la violación de los derechos invocados y de concederse el amparo en los términos solicitados por todos los accionantes, una vez se promulgue la reforma constitucional, se proceda por las autoridades electorales a ajustar tal calendario, incluyendo, para el efecto, las reglas que sean aplicables en la elección de las CTEPCR. Por su parte, (ii) *frente al período 2018-2022*, aun cuando el mismo está cerca de fenecer, como ya se advirtió, no por ello puede considerarse que se trata de un daño consumado, en tanto que, cuando la violación de un derecho se genera como consecuencia de una omisión, según se precisará más adelante, el juez de tutela está habilitado para adoptar las órdenes de protección que estime pertinentes, lo que faculta el uso de la modulación constitucional, con el objeto de asegurar al agraviado en el goce pleno de sus derechos fundamentales.

241. En este sentido, la situación que en estos momentos se presenta frente al citado período 2018-2012 no puede categorizarse como *irreversible*, pues tal y como ya se dijo, ello tan solo ocurriría cuando fenezca el término máximo de vigencia de las CTEPCR previstas en el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara; mientras ello no suceda, como lo ha advertido la Corte y se reitera en esta oportunidad, el juez de tutela se encuentra habilitado para “(...) *adoptar todas las medidas que sean necesarias para lograr la protección del derecho, obviamente respetando el marco de la Constitución y la ley.*”<sup>300</sup>

242. Lo anterior se precisa en los artículos 23 y 27 del Decreto 2591 de 1991. En el primero de ellos, al disponer que: “*Cuando la solicitud se dirija contra una acción de la autoridad el fallo que conceda la tutela tendrá por objeto garantizar al agraviado el pleno goce de su derecho, y volver al estado anterior a la violación, cuando fuere posible. // Cuando lo impugnado hubiere sido la denegación de un acto o una omisión, el fallo ordenará realizarlo o desarrollar la acción adecuada, para lo cual otorgará un plazo prudencial perentorio. (...) En todo caso, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto”<sup>301</sup>. Y, en el segundo artículo, al señalar que: “*En todo caso, el juez establecerá los**

<sup>299</sup> Precisamente, en virtud del artículo 132 de la Constitución, los períodos congresionales inician el 20 de julio siguiente a la elección, de suerte que, conforme al proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, las CTEPCR irían hasta el 19 de julio de 2026.

<sup>300</sup> Corte Constitucional, sentencia T-067 de 2004.

<sup>301</sup> Énfasis por fuera del texto original.

*demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza”.*

243. Esto significa que, por vía de la modulación constitucional, y tal como lo permite expresamente el Decreto 2591 de 1991, en el caso de la denegación de un acto, como es lo que aquí se cuestiona, el juez de tutela (i) no solo estaría habilitado para ordenar la realización de la actuación omitida, sino que también podría, en su lugar, (ii) **disponer el desarrollo de una acción distinta que se estime adecuada**, con miras a lograr el goce pleno de los derechos fundamentales vulnerados. Por lo anterior, no puede considerarse que existe un daño consumado frente al período 2018-2022, y se insiste en ello, toda vez que, de accederse a lo pretendido y otorgarse el amparo en los términos solicitados por los accionantes, nada obsta para que la orden que adopte la Corte se adecue al propósito de tornar efectivos los derechos fundamentales que son objeto de conocimiento en la presente acción.

244. En relación con lo anterior, cabe precisar los siguientes puntos: (1) en primer lugar, toda violación de un derecho, por su propia naturaleza, genera o suscita un daño o perjuicio. En este sentido, por ejemplo, la doctrina ha advertido que: “(...) *el daño es el detrimento o demérito que sufre una persona en sus derechos*”<sup>302</sup>; (2) en segundo lugar, la acción de tutela busca precisamente precaver la ocurrencia de un daño, o restituir al afectado en sus derechos, cuando el mismo ya se ha producido. Por esta razón, en el inciso 1° del artículo 86 de la Constitución se señala que el amparo procede para proteger los derechos fundamentales, “*cuando quiera que estos resulten **vulnerados** o **amenazados** por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública*”.

245. En línea con lo anterior, (3) en tercer lugar, en los casos de *amenaza*, el citado artículo 23 del Decreto 2591 de 1991 dispone que el juez de tutela “*ordenará su inmediata cesación*”; mientras que, si se trata de una **vulneración**, el alcance de la orden se sujetará a si su origen deviene de una acción o de una omisión. En este sentido, como lo advirtió la Corte en la sentencia T-015 de 2012, “*si se trata de una **acción**, dice la norma en comentario que ‘el fallo que conceda la tutela tendrá por objeto garantizar al agraviado el pleno goce de su derecho, y volver al estado anterior a la violación’. En cambio, dice el inciso 2 del mismo artículo ‘[c]uando lo impugnado hubiere sido la denegación de un acto o una **omisión**, el fallo ordenará realizarlo o **desarrollar la acción adecuada**, para lo cual le otorgará un plazo prudencial perentorio’ (...)*”<sup>303</sup>. Por consiguiente, conforme a esta última hipótesis, ante la **omisión de una autoridad**, es válido disponer órdenes distintas a la que procede por regla general, ligada a la simple realización del acto omitido, siempre que ello sea necesario para restablecer de forma efectiva el derecho vulnerado.

246. Así las cosas, (4) en cuarto lugar, no porque un derecho haya sido objeto de violación y se produzca un daño, y como consecuencia del mismo, al tratarse de una omisión, *se adopte una orden distinta a ejecutar rigurosamente el acto omitido*, se puede afirmar que se está en presencia de un daño consumado. Ello desconoce, por una parte, que el régimen de la acción de tutela, precisamente, para evitar la consumación insalvable de un menoscabo, le permite al juez adoptar “*todas las medidas que sean necesarias para lograr la protección del derecho*”<sup>304</sup>,

<sup>302</sup> CUBIDES CAMACHO, Jorge, *Obligaciones*, Javegraf, Bogotá, 2005, p. 297.

<sup>303</sup> Énfasis por fuera del texto original.

<sup>304</sup> Corte Constitucional, sentencia T-067 de 2004.

tal y como lo ha reiterado este tribunal en múltiples pronunciamientos<sup>305</sup>; y por la otra, que la configuración de un daño consumado no se produce por el solo perjuicio que sufre un derecho, sino porque el mismo adquiere la connotación de **irreversible**, esto es, que se haya perdido definitivamente toda oportunidad de respuesta judicial, que conduzca, por tal razón, a que no se pueda lograr el restablecimiento del derecho fundamental conculcado.

247. Precisamente, en la sentencia T-253 de 2012, se manifestó que: *“recuérdese que la acción de tutela tiene un carácter eminentemente preventivo más no indemnizatorio, por regla general. En otras palabras, su fin es que el juez de tutela, previa verificación de la existencia de una vulneración o amenaza de un derecho fundamental, dé una orden para que el peligro no se concrete o la violación concluya; sólo excepcionalmente se permite ordenar algún tipo de indemnización. En este orden de ideas, **en caso de que se presente un daño consumado, cualquier orden judicial resultaría inocua o, lo que es lo mismo, caería en el vacío[,] pues no se puede impedir que se siga presentando la violación o que acaezca la amenaza.** La única opción posible es entonces la indemnización del perjuicio producido por causa de la violación del derecho fundamental, la cual, en principio, no es posible obtener mediante la mencionada vía procesal.”*<sup>306</sup> Por su parte, en la sentencia T-625 de 2013 se señaló que: *“Se configura el fenómeno del daño consumado cuando la **vulneración de los derechos fundamentales ha ocasionado de forma irreversible un perjuicio** que se procuraba evitar con la acción de amparo constitucional, por tanto es inadecuado que el Juez dictara cualquier tipo de orden para salvaguardar los derechos.”*<sup>307</sup>

248. En idéntico sentido, en la sentencia T-276 de 2015 se expuso que: *“(...) en el asunto bajo referencia se ha configurado la carencia actual de objeto por daño consumado, toda vez que la afectación a este derecho fundamental del actor se ha tornado irreversible.”*<sup>308</sup> Y, por último, siguiendo la misma línea argumentativa, en la sentencia T-567 de 2012 se afirmó que: *“(...) se da [un] daño consumado[,] cuando antes de producido el fallo[,] la situación que originó la interposición del recurso de amparo llegó a sus últimas consecuencias, imposibilitando que el juez de una orden encaminada a evitar la consolidación de la vulneración de [los] derechos fundamentales”*<sup>309</sup>.

249. No existe, en el asunto bajo examen, la ocurrencia de un daño consumado, porque –como se ha insistido– al estar de por medio una **omisión respecto de la realización de un acto**, el perjuicio que hasta el momento se ha venido padeciendo por los accionantes, todavía no adquiere la condición de irreversible, ni imposibilita al juez para proferir órdenes encaminadas a la protección de los derechos invocados, ni menos aún su intervención resultaría inocua o caería en el vacío. Por el contrario, en la medida en que el ordenamiento jurídico admite adoptar órdenes adecuadas que van más allá de la simple realización del acto omitido, nada obsta

<sup>305</sup> Además de las ya citadas sentencias T-067 de 2004 y T-015 de 2012, se pueden advertir, entre otros, los siguientes pronunciamientos: (i) la sentencia T-010 de 1993, en la que se dispuso el traslado de las líneas de alta tensión que pasan por unos barrios de la ciudad de Neiva, en un plazo concreto para su ejecución, para evitar que en el futuro se produjese un acontecimiento que atente contra la vida y los bienes de sus habitantes; (ii) la sentencia T-114 de 2002 en la cual se indicó que *“corresponde al juez determinar cuál es el mecanismo idóneo para lograr la protección del derecho fundamental afectado”*; y (iii) la sentencia T-1226 de 2004, en la que se dejó en suspenso el cumplimiento de los deberes parentales de una persona por la falta de concordancia de la información científica con lo dispuesto en el registro de nacimiento.

<sup>306</sup> Énfasis por fuera del texto original. Providencia textualmente reiterada en la sentencia T-522 de 2014.

<sup>307</sup> Énfasis por fuera del texto original.

<sup>308</sup> Énfasis por fuera del texto original.

<sup>309</sup> Énfasis por fuera del texto original.

para que la Corte adecue el amparo, de ser ello necesario y siempre que se advierta la violación de los derechos que se dicen comprometidos, para lograr su restablecimiento efectivo, tanto a favor del senador que actúa como accionante como de las víctimas en general, estas últimas por la vía de los efectos *inter pares*. Por lo demás, el daño consumado supone que se haya ***perdido toda oportunidad de respuesta por parte del juez de tutela*** y que la única salida posible sea la indemnizatoria, supuesto que, bajo ninguna circunstancia, frente a la pretensión principal, puede sostenerse en este caso. Una lectura en sentido contrario no sería nada distinto a un acto de denegación de justicia y a un desconocimiento de la misión primordial del juez constitucional, consistente en velar por la defensa e integridad de los derechos fundamentales.

250. Por el contrario, en cuanto a la segunda pretensión formulada, sí existe un daño consumado, en la medida en que el senador Roy Barreras lo que buscaba era que el juez de tutela amparara su derecho antes del **27 de octubre de 2019**, con miras a incluir en esa jornada electoral la votación de las CTEPCR y, de esa manera, permitir que concluyeran el resto del primer período constitucional actualmente en curso. Para la Corte, el carácter *irreversible* de dicha solicitud se encuentra en que es físicamente imposible volver en el tiempo, para adicionar una votación en una jornada electoral que ya tuvo lugar hace más de un año y cinco meses.

251. En conclusión, respecto de la causal de improcedencia referente al daño consumado, su configuración se limita a la orden de disponer a la organización electoral “*realizar todas las medidas necesarias para incluir en el calendario electoral el proceso de inscripción y elección de candidatos*”<sup>310</sup> de las CTEPCR, para el certamen electoral a realizarse el 27 de octubre de 2019, por las razones ya expuestas en esta providencia.

### *Cosa juzgada constitucional*

252. De conformidad con el artículo 243 de la Constitución Política, “*los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional*”. Esta norma no distingue entre las decisiones que se adoptan con ocasión de la revisión de acciones de tutela y las que se derivan del juicio abstracto de constitucionalidad, por lo que este tribunal ha señalado que se aplica de manera indistinta para ambas modalidades de control<sup>311</sup>.

253. La cosa juzgada les proporciona a las sentencias el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas, por lo que le está vedado tanto a los funcionarios judiciales como a las partes volver a entablar el mismo pleito<sup>312</sup>. En efecto, en lo atañe al amparo constitucional, el artículo 38 del Decreto 2591 de 1991 dispone que: “[c]uando sin motivo expresamente justificado[,] la misma acción de tutela sea presentada por la misma persona o su representante ante varios jueces o tribunales, se rechazarán o decidirán desfavorablemente todas las solicitudes”. Por su parte, el artículo 37 de esa misma normatividad prevé que quien “*interponga la acción de tutela deberá manifestar, bajo la gravedad del juramento, que no ha presentado otra respecto de los mismos hechos y derechos*”.

<sup>310</sup> Folio 6 del cuaderno 1.

<sup>311</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-391 de 2016.

<sup>312</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-055 de 2018.

254. De acuerdo con lo anterior, será improcedente la acción de tutela que se promueva para discutir asuntos idénticos a los planteados con anterioridad, a través de este mismo mecanismo. En el caso de que el amparo fuese promovido por un abogado, el ordenamiento jurídico prevé, además, la sanción de “*suspensión de la tarjeta profesional al menos por dos años*”, lo cual se agrava en la hipótesis de reincidencia, pues allí “*se le cancelará su tarjeta profesional, sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar*”<sup>313</sup>.

255. Ahora bien, para que se configure la cosa juzgada constitucional en materia de tutela, se exige acreditar los siguientes requisitos (i) identidad de partes, para lo cual “*al proceso deben concurrir [los mismos sujetos] e intervinientes que resultaron vinculad[os] y obligad[os] por la decisión que constituye cosa juzgada*”<sup>314</sup>; (ii) identidad de objeto, esto es, que “*sobre lo pretendido existe un derecho reconocido, declarado o modificado sobre una o varias cosas o sobre una relación jurídica. Igualmente se predica identidad sobre aquellos elementos consecuenciales de un derecho que no fueron declarados expresamente*”<sup>315</sup>; (iii) identidad de causa, es decir, que tengan los mismos fundamentos o hechos como sustento. Así, “*si existen elementos distintos que caracterizan la nueva acción (...) ya no podría hablarse de cosa juzgada constitucional, en tanto que el nuevo litigio tendría otra identidad sustancial que aún espera ser resuelta y ser dotada de su propia intangibilidad*”<sup>316</sup>.

256. En relación con este último punto, la Corte ha advertido que existe un hecho nuevo, cuando se produce la expedición de una sentencia que precisa el alcance de un derecho o contextualiza la forma como se puede aplicar una figura o institución jurídica. Así, por ejemplo, este tribunal lo ha señalado en múltiples ocasiones como se aprecia en las sentencias T-073 de 2016, SU-637 de 2016 y SU-168 de 2017<sup>317</sup>. En todo caso, para este tribunal, como previamente se advirtió, solo las sentencias de la Corte que reúnan dos características pueden ser consideradas como un hecho nuevo y, por tanto, justificantes para excluir la cosa juzgada constitucional, a saber: (1) primero, que sean “*pronunciamientos con efectos **erga omnes o inter pares**, toda vez que tienen una vocación de universalidad, es decir[,] que no simplemente solucionan un caso concreto o están atados a él*”<sup>318</sup>; y, segundo, (2) que se trate de un **pronunciamiento novedoso** que hubiere puntualizado, aclarado o rectificado la jurisprudencia y que, en últimas, permita entender que existe una circunstancia jurídica adicional capaz de alterar, concretar o condicionar los hechos del caso.

257. Además de lo anterior, es importante resaltar que una sentencia proferida en un proceso de tutela hace tránsito a cosa juzgada constitucional: (i) cuando es seleccionada para revisión por parte de esta corporación y fallada en la respectiva sala; o (ii) cuando, surtido el trámite previsto para el efecto, se vence el término establecido para que se insista en su escogencia, sin que ésta haya sido seleccionada por la Corte. Lo anterior ocurre porque este tribunal tiene la

<sup>313</sup> Las citadas anteriores conforme a lo dispuesto en el artículo 38 del Decreto 2591 de 1991.

<sup>314</sup> Corte Constitucional, sentencias C-774 de 2001 y T-427 de 2017.

<sup>315</sup> Corte Constitucional, sentencias C-774 de 2001 y T-427 de 2017.

<sup>316</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-055 de 2018.

<sup>317</sup> En esta última se manifestó que: “(...) después de que se resolvió la primera tutela presentada por el actor, la Sala Plena de esta Corporación profirió la sentencia SU-1073 de 2012, mediante la cual, de conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, cambió jurisprudencia sobre el reconocimiento del derecho a la indexación de las pensiones causadas antes de la Constitución de 1991. Así pues, aunque el accionante identifica como hecho nuevo la expedición de la sentencia T-463 de 2013, el escrito de tutela se fundamenta en la SU-1073 de 2012, **la cual sí constituye un hecho nuevo que descarta la identidad de los hechos entre la primera tutela y la segunda**, pues la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia estaba vinculada por esta sentencia de unificación”. Énfasis por fuera del texto original.

<sup>318</sup> Corte Constitucional, sentencia T-407 de 2018.

obligación de emitir un pronunciamiento sobre todas las decisiones de instancia que resuelven acciones de tutela, al ejercer la función de decidir sobre su eventual selección. De ahí que, sin importar que ocurra cualquiera de las dos vías previamente explicadas, se entiende que a través de ellas se pone fin al debate constitucional.

258. En el caso bajo examen, el juez de tutela de primera instancia, para declarar la improcedencia del amparo, también manifestó que en el pasado la Corte conoció de tutelas con igual propósito a la que es objeto de examen y que fueron formuladas por varias víctimas, cuyas decisiones que podían ser objeto de revisión preveían la improcedencia del amparo, las cuales, al no ser seleccionadas, hicieron tránsito a cosa juzgada constitucional, y ello hace que se extienda al presente proceso sus consecuencias.

259. Sobre el particular, se trata de los fallos explicados en el literales j) y k) del numeral 62 de esta providencia y que han sido abordados previamente al plantear el estudio de los requisitos de inmediatez y subsidiariedad del amparo.

260. En resumidas cuentas, en el primer caso de tutela, se trataba de una acción promovida por los señores Robinson López Descanse y otros contra la Mesa Directiva del Senado de la República, en la que se invocaba la protección de los derechos a la paz, a la participación, a la representación política y al debido proceso administrativo. Según se constata, la primera instancia se resolvió el 18 de diciembre de 2017 y la segunda el 9 de febrero de 2018. La vulneración de los derechos invocados se justificaba por la interpretación errónea de la Mesa Directiva en no dar por aprobado el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, a pesar de haber obtenido la mayoría absoluta requerida para el efecto. En concreto, en el fallo de segunda instancia, el amparo propuesto fue declarado improcedente, por la existencia de otro medio de defensa judicial, el cual, como ya se ha advertido, se concretó en la invocación de la *acción de cumplimiento*.

261. En el segundo, el amparo se ejerció por los señores Odorico Guerra Salgado y Paolo Javier Moncayo contra la Mesa Directiva del Senado de la República, en la que se invocaba el amparo de los derechos a la dignidad humana y al acceso a medidas de reparación colectiva, por no dar por aprobado el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara. Según se constata, la primera instancia se resolvió el 14 de junio de 2018 y la segunda el 31 de julio del año en cita. De acuerdo con esta última decisión de la Subsección A, de la Sección Cuarta, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el amparo era improcedente, (i) por *carencia de objeto* frente a la elección congressional para el período 2018-2022, y (ii) por *subsidiariedad*, al estar en curso el proceso de nulidad simple ante el Consejo de Estado, frente a la declaración del Presidente del Senado del 6 de diciembre de 2017.

262. Para la Corte, no se configura la cosa juzgada constitucional respecto de dichas sentencias de tutela, a pesar de que en ambas se invoca como fundamento la decisión de la Mesa Directiva del 30 de noviembre de 2017, por las siguientes razones:

- (i) En primer lugar, en lo que corresponde al senador Roy Barreras Montealegre y su derecho al debido proceso en el trámite legislativo, porque en ninguna de las actuaciones anteriores se abordó dicha

controversia, y porque ellas no fueron promovidas por parte de un congresista habilitado para obtener la defensa de su *ius in officium*, de suerte que no se acredita la triple identidad, al tratarse de un *sujeto activo* distinto, en el ámbito de salvaguarda de un derecho (*objeto*), que igualmente tiene una connotación especial y diferente, como se precisará más adelante.

- (ii) En segundo lugar, frente a los derechos a la igualdad, a la participación política y a la reparación integral de las víctimas, porque si bien se aprecia que existe coincidencia en relación con los sujetos (activo y pasivo) y en cuanto al objeto perseguido, lo cierto es que existe un cambio en lo que respecta a los hechos (*causa*) que se asocian con el amparo.

Así, por una parte, en la primera tutela se declaró su improcedencia, por la posibilidad de las víctimas de recurrir a la *acción de cumplimiento*, vía que posteriormente fue descartada por el Consejo de Estado en fallos sucesivos de los años 2018 y 2019<sup>319</sup>, por lo que tal situación modificó las condiciones fácticas y jurídicas a través de las cuales es posible acceder a la defensa de los derechos presuntamente comprometidos. En línea con lo anterior, por ejemplo, entendiendo que la invocación del requisito de subsidiariedad no constituye una excepción temporal o previa, pero que sí comparte la naturaleza de ser un supuesto o requisito de procedimiento, el artículo 304 del CGP aclara que: “*No constituye cosa juzgada las siguientes sentencias: (...) 3. Las que declaren probada una excepción de carácter temporal que no impida iniciar otro proceso al desaparecer la causa que dio lugar a su reconocimiento*”<sup>320</sup>.

Y, por la otra, respecto de la segunda acción de tutela, porque la razón que se invocó para declarar su improcedencia, se encauzó en el examen de un acto distinto al controvertido en esta oportunidad, toda vez que allí se reseñó como vía de defensa el *juicio de nulidad simple* que, como ya se constató con el auto admisorio y el recurso de súplica tramitado en el Consejo de Estado, recae sobre la calificación dada a la declaración del Presidente del Senado del 6 de diciembre de 2017, como acto administrativo verbal de contenido general, y no sobre la ***decisión legislativa*** adoptada en la plenaria de dicha Cámara el 30 de noviembre del año en cita. Por lo demás, se señaló la existencia de una carencia de objeto en lo que atañe al período 2018-2022, sin abordar realmente los aspectos referentes a su configuración, por lo que tampoco puede ser invocado para impedir el curso de esta acción, sobre todo dadas las atribuciones del juez de tutela mencionadas en la sección anterior de esta sentencia. Precisamente, al explicar el alcance de la cosa juzgada, tanto la Corte Suprema de Justicia como esta corporación han descartado su configuración, (i) cuando se producen fallos inhibitorios o (ii) cuando no se resuelve el objeto del litigio, porque lo manifestado por la autoridad judicial (a) no corresponde a la naturaleza del proceso o (b) no aborda realmente las cuestiones que fueron propuestas. Ello, básicamente, con miras a proteger el derecho al debido proceso de los accionantes.

<sup>319</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 15 de febrero de 2018, radicación: 25000234100020170199301, CP: Carlos Enrique Moreno Rubio. Y de esa misma corporación la sentencia del 21 de febrero de 2019, radicación: 25000234100020180095001, CP: Carlos Enrique Moreno Rubio.

<sup>320</sup> Énfasis por fuera del texto original.

Textualmente, la Corte Suprema de Justicia ha señalado que: *“Desde el punto de vista objetivo, la cosa juzgada solo comprende las cuestiones que efectivamente fueron resueltas, porque ciertamente fueron propuestas, y las que resultan decididas de contera, ya porque las expresamente falladas las conllevan, ora porque lógicamente resultan excluidas y por ende implícitamente definitivas. Por contrapartida, no constituye cosa juzgada material las cuestiones que a pesar de haber sido propuestas no fueron decididas expresamente, como acontece con los fallos inhibitorios, y las que no se entienden implícitamente resueltas, por no corresponder a la naturaleza y objeto jurídico del proceso, así todo lo que se diga y considere tenga relación con la cuestión realmente propuesta y decidida, porque lo contrario implicará desconocer caros derechos fundamentales, como el debido proceso y la legítima defensa”*<sup>321</sup>.

Por su parte, este tribunal en la sentencia T-1034 de 2005 manifestó que: *“[la] justificación para la interposición de una nueva demanda puede derivarse de la presencia de nuevas circunstancias fácticas o jurídicas, o del hecho de que la jurisdicción constitucional al conocer de la primera acción no se pronunció sobre la real pretensión del accionante. Es más, un hecho nuevo puede ser, y así lo ha considerado la Corte, la consagración de una doctrina constitucional que reconoce la violación de derechos (...) en casos similares”*<sup>322</sup>. En idéntico sentido, en la sentencia SU-168 de 2016 se especificó que: *“(...) esta Corporación [ha señalado] que existen dos supuestos que permiten que una persona interponga nuevamente la acción de tutela, sin que con ello se configure una actuación temeraria ni proceda el rechazo. Particularmente, se descarta que una tutela es temeraria cuando (i) surgen circunstancias fácticas o jurídicas adicionales, o [cuando] (ii) **no existió un pronunciamiento de fondo por parte de la jurisdicción constitucional sobre la pretensión incoada.**”*<sup>323</sup>

Lo anterior se constata respecto de la segunda tutela mencionada, pues en ella, como se acaba de demostrar, realmente no existió un pronunciamiento de fondo sobre la controversia planteada, pues la alegó la subsidiariedad con base en un acto distinto al discutido, y se aludió a una carencia de objeto, sin abordar realmente los requisitos concernientes a su configuración.

Finalmente, la identidad en la *causa* también se excluye si se tiene en cuenta que, para el momento en que se plantean los nuevos amparos constitucionales que fueron acumulados, se había expedido la sentencia C-080 de 2018 y el auto 289 de 2019, providencias en las cuales se precisa la forma como debe computarse el cálculo de las mayorías para efectos aprobar una iniciativa legislativa, lo que se convierte, como se explicó con anterioridad en este fallo, en un *hecho nuevo* que descarta la identidad frente al amparo que había sido decidido previamente. A tal conclusión se llega, como se ha insistido en esta sentencia, cuando se advierte que ambos pronunciamientos se realizaron con ocasión del ejercicio del control abstracto de constitucionalidad, por lo tienen efectos *erga omnes*; y, además, en los dos se evaluó de forma directa la manera como se determina

<sup>321</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 26 de febrero de 2001, expediente 5591, M.P.: José Fernando Ramírez Gómez.

<sup>322</sup> Énfasis por fuera del texto original.

<sup>323</sup> Énfasis por fuera del texto original.

la mayoría absoluta, con ocasión de la aplicación del artículo 134 de la Constitución.

263. En conclusión, y con base en el estudio anteriormente reseñado, se advierte que la presente acción de tutela satisface todos los requisitos de procedencia, de ahí que se continuará con el planteamiento del problema jurídico y la definición de los temas que serán objeto de análisis de fondo.

#### **F. PROBLEMA JURÍDICO Y TEMAS OBJETO DE ANÁLISIS**

264. Con fundamento en los hechos relatados y una vez concluido el examen de los requisitos de procedencia de la acción de tutela, le corresponde en esta causa a la Sala Plena decidir, si se vulneró el derecho al debido proceso en el trámite legislativo del senador Roy Barreras Montealegre, junto con los derechos a la igualdad, a la participación política y a la reparación integral de las víctimas, con ocasión de la decisión de la Mesa Directiva del Senado de dar por no aprobado el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, *“por el cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026”*, a pesar de que, a juicio de los accionantes, sí se acreditó la mayoría requerida al momento en que produjo la votación del informe de conciliación el día 30 de noviembre de 2017, en la plenaria de dicha corporación, como último paso del *iter* legislativo a cargo del Congreso de la República.

265. Para abordar la solución del problema jurídico propuesto, la Corte enfocará las consideraciones de fondo en los siguientes temas: (i) la acción de tutela contra las actuaciones de las Mesas Directivas del Congreso; (ii) el debido proceso en el trámite legislativo; (iii) el procedimiento legislativo especial para la paz (o *fast track*); (iv) el *quórum* y las mayorías en el trámite legislativo; (v) la instancia legislativa de la conciliación; y (vi) las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes, los derechos a la igualdad, a la participación política y a la reparación integral de las víctimas, el Acuerdo Final y su cumplimiento de buena fe (Acto Legislativo 02 de 2017). Con sustento en lo anterior, (vii) se resolverá el caso de fondo.

#### **G. LA ACCIÓN DE TUTELA CONTRA LAS ACTUACIONES DE LAS MESAS DIRECTIVAS DEL CONGRESO**

266. Como se expuso en el acápite sobre la legitimación en la causa por pasiva, respecto del Congreso de la República, este tribunal ha avalado la procedencia excepcional de la acción de tutela para cuestionar las actuaciones surtidas por el citado órgano, a través de las autoridades que lo representan, como ocurre con sus Mesas Directivas, *“cuando quiera que se desconozcan los derechos fundamentales que conforman el procedimiento legislativo y que tengan efectos relevantes sobre la función representativa, de [conformidad] con las normas orgánicas aplicables a esa corporación”*<sup>324</sup>.

267. Así las cosas, este tribunal ha admitido la posibilidad de tutelar los derechos fundamentales de los congresistas, entre ellos, el derecho al debido proceso en el trámite legislativo, cuando tal vulneración impacta en el núcleo esencial de la función representativa congresional, también conocida como *ius in officium*. Este

<sup>324</sup> Corte Constitucional, sentencia T-382 de 2006. Énfasis por fuera del texto original.

último concepto puede ser definido como el conjunto de garantías y derechos que en el marco de la actuación congresual se establecen para asegurar el libre desempeño del cargo electivo, con un contenido eminentemente político y que permite el desarrollo del sistema democrático, al ser un reflejo directo del mandato de representación, sobre el cual se edifica una de las expresiones de la soberanía popular, junto con el uso de los mecanismos de participación ciudadana.

268. La defensa del *ius in officium* cobra un valor esencial para la democracia, pues, como lo advierte la doctrina, “*la puesta en práctica de las facultades de las que está investido el cargo público representativo, (...) **preserva y mantiene la relación representativa de la que viene revertido el ciudadano electo**; es decir, la que media entre los ciudadanos representados y la situación jurídica del representante. // Así, la defensa que el representante realice de su status comporta, necesariamente, preservar el derecho mismo de los ciudadanos a participar a través de la institución de la representación en los asuntos públicos*”<sup>325</sup>.

269. Para la Corte, si bien el conjunto de derechos y garantías de los congresistas pueden involucrar un cúmulo amplio de atribuciones, tan solo aquellas que de forma efectiva se relacionan con el ejercicio de la función representativa congresional, son las que trascienden el marco de la mera legalidad para tener impacto constitucional. Tales funciones, conforme a lo señalado por este tribunal en la sentencia T-983A de 2004, se concretan, especialmente, (i) en las actividades que implican el ejercicio y desenvolvimiento de la función legislativa, y (ii) en las herramientas jurídicas que se otorgan a los congresistas para llevar a cabo el control político a la actividad del gobierno y de otras autoridades públicas del Estado.

270. Aun cuando durante mucho tiempo se cuestionó la posibilidad de amparar judicialmente la labor de los congresistas, al estimar que el procedimiento legislativo corresponde a una cuestión política no justiciable<sup>326</sup> o que, para efectos de garantizar la autonomía e independencia del Congreso, dicha autoridad debía ser la única con capacidad para conocer y controlar la validez de sus propios actos (teoría de los *interna corporis acta*), lo cierto es que tales privilegios se han ido desmontando con el tiempo, en la medida en que jurídicamente se ha reemplazado el principio de soberanía parlamentaria por el de soberanía constitucional, haciendo que, por virtud de este último, se torne exigible garantizar la efectividad de los mandatos de la Carta, incluido su catálogo de derechos fundamentales<sup>327</sup>. En este

<sup>325</sup> AMAYA, Jorge Alejandro, *Democracia vs. Constitución*, Colección Textos Jurídicos, Ediciones AVI S.R.L., Buenos Aires, 2012, pp. 127-128. Énfasis por fuera del texto original.

<sup>326</sup> BIANCHI, Alberto, *El control de constitucionalidad*, Tomo II, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1998, pp. 199 y subsiguientes.

<sup>327</sup> En el texto de Bianchi previamente citado, se advierte tal evolución en el caso argentino como en el de Estados Unidos, al afirmar que: “*Hasta 1998 la Corte Suprema declinaba controlar el proceso de sanción de las leyes. Sostenía que solo conocía las leyes una vez que ellas existían como tales. De tal suerte, si se observaban anomalías en la formación de la ley, ello era considerado un asunto interno del Congreso y ajeno al control judicial. En los Estados Unidos, ésta era también la jurisprudencia tradicional, pero fue modificada en 1990 en el caso United States vs. Muñoz-Flores, en el cual se impugnaba la constitucionalidad de una ley que había creado una multa por la comisión de delitos menores, en violación de la cláusula de origen (origination clause) establecida en el Art. I, secc. 7. El representante del gobierno arguyó que la cuestión debatida era política, agregando que la Cámara de Representantes poseía resortes suficientes para proteger sus intereses en casos como el presente. La Corte, sin embargo, conducida por el voto del juez Thurgood Marshall, entendió que ello no era así, pues el hecho de que la Cámara tuviese tales poderes de autodefensa no impedía la acción de los tribunales para defender la Constitución*”. BIANCHI, Alberto, op.cit., p. 199. De igual manera, en el ámbito de procedencia de los juicios de amparo respecto de los actos parlamentarios producidos en el trámite legislativo, se destaca la postura asumida por el Tribunal Constitucional Español, conforme al siguiente resumen que se realiza por la doctrina: “*El desarrollo de la jurisprudencia española después del caso Roca fue constante. Para sustentar la ampliación del control jurisdiccional sobre los procesos internos, el Tribunal Constitucional español adoptó el principio de superioridad de la Constitución. De este principio emana la centralidad de los derechos fundamentales y la posibilidad del control jurisdiccional cuando existe una lesión en los derechos protegidos. El cambio de retórica y la idea según la cual la Constitución es la norma suprema representa a la nueva orientación de la jurisprudencia del Tribunal*

sentido se ha pronunciado la Corte, entre otras, en la sentencia T-382 de 2006, al advertir que:

*“La autonomía e independencia del parlamento justificarían, por tanto, que durante la discusión de un proyecto de ley no se permita la injerencia de otro órgano estatal y, específicamente, que no haya oportunidad alguna de control judicial. Sin embargo, las garantías del poder legislativo no pueden entenderse como una cláusula de inmunidad absoluta frente a cualquier tipo de control pues, al contrario, debemos recordar que la Constitución prevé como principio, el funcionamiento separado de cada órgano y la colaboración armónica entre todos para la realización de los fines estatales, entre los que se cuentan, por supuesto, la efectividad de los derechos fundamentales (artículos 2° y 113 ejusdem). (...)*

*En un sistema de poderes organizado bajo el paradigma de los controles recíprocos para el cumplimiento de los fines señalados en el artículo 2° de la Constitución, no es razonable rechazar de manera absoluta la ejecución de mecanismos de control frente a la labor legislativa. El parlamento, como órgano democrático, no es inmune a la capacidad normativa de la Constitución ni al conjunto de principios previstos en ésta y, de manera excepcional, puede ser sujeto pasivo de la acción de tutela cuando quiera que desconozca las potestades mínimas o el núcleo esencial de las garantías u obligaciones previstas para el ejercicio de cualquiera de sus funciones.*

*De manera que, en tratándose de órganos como el Congreso, la acción de tutela procede siempre y cuando ello sea necesario e imperioso para garantizar los derechos de los titulares de potestades parlamentarias e, inclusive, de aquellos que por disposición de la ley tengan derecho a intervenir en los debates o a participar de audiencias o sesiones. Por supuesto, (...) la protección del amparo está condicionada a la configuración orgánica que determine el alcance y los límites a los cuales está sujeto el ejercicio de la actividad legislativa.”<sup>328</sup>*

271. En línea con lo expuesto, como antecedentes relacionados con la procedencia de la acción de tutela contra las actuaciones de las Mesas Directivas del Congreso, se aprecian en la jurisprudencia constitucional los siguientes casos, relacionados con el ejercicio de la función representativa congresional, especialmente en el ámbito del derecho a la representación efectiva y en el desarrollo del *ius in officium* frente a la función de control, teniendo en cuenta que, los aspectos relativos al debido proceso, serán objeto de estudio en la sección siguiente de esta providencia. De esta manera, entre otros, se destacan los siguientes casos:

---

*Constitucional, hacia una posición valorativa e incluso «activista». La Constitución pasa a ser la base de observación y de control jurisdiccional de los actos parlamentarios. Como reitera el Tribunal en la STC 23/1990, del 15 de febrero: ‘La exención jurisdiccional de aquellos actos, y con ello la no intervención de este Tribunal, sólo era posible en tanto que se respetaran los derechos de participación política de los diputados y de grupos parlamentarios, o bien que en el ordenamiento jurídico español todos los poderes están sujetos a la Constitución y a las leyes (art. 9.1) por lo que, en principio, cualquier acto parlamentario sin valor de ley puede ser susceptible de control por el Tribunal Constitucional mediante el recurso de amparo por una presunta vulneración de derechos fundamentales.’ NAVOT, Suzie, *El control jurisdiccional de los actos parlamentarios: un análisis comparado de la evolución jurisprudencial en España e Israel*, Revista Española de Derecho Constitucional, Madrid, 2006, p. 176. Énfasis por fuera del texto original.*

<sup>328</sup> Énfasis por fuera del texto original.

- La sentencia T-430 de 1992, en la que un senador elegido por vía de la circunscripción especial indígena (CP art. 171) invocó como quebrantado su derecho a participar en las mesas directivas del Senado de la República, en calidad de minoría política, pues “*el Partido Liberal y el Conservador se apoderaron de la Presidencia y de las Vicepresidencias de la corporación*”. Aun cuando el amparo se declaró improcedente, al considerar que la cuestión objeto de debate se podía tramitar por vía de la nulidad electoral ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, se admitió, desde los primeros pronunciamientos de este tribunal, la procedencia de la acción de tutela para cuestionar los actos del Congreso que desconozcan derechos fundamentales y que impacten en la función representativa que desempeñan los congresistas. En específico, se manifestó que:

*“La acción de tutela es reconocida por la Constitución a favor de todas las personas cuando quiera que sus derechos fundamentales resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública, sin distinguir entre ellas, de tal forma que, en principio, es posible intentarla contra actos emanados de servidores pertenecientes a cualquier rama u órgano del poder público y aún de las corporaciones públicas (artículo 123 de la Constitución). // Así, pues, considera la Corte que asiste la razón al accionante cuando afirma que también los actos producidos por la Rama Legislativa son susceptibles de esta acción. Tanto las cámaras como las comisiones permanentes que dentro de ellas se conforman de acuerdo con lo previsto por el artículo 142 de la Constitución y sus mesas directivas tienen aptitud efectiva para proferir actos o incurrir en omisiones por cuyo medio se vulnere o amenace vulnerar un derecho fundamental, siendo lógico entonces que éste sea protegido por la vía de la acción de tutela, de manera definitiva o al menos transitoria en orden a evitar un perjuicio irremediable.”<sup>329</sup>*

- La sentencia T-294 de 1994, en la que se amparó por la Corte la *esfera pasiva* del derecho a elegir y ser elegido, con ocasión de la determinación adoptada por la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, en la que se decidió no dar trámite a la posesión de un congresista, pese a la renuncia de quien ocupaba en su momento la curul y de ser el siguiente en lista para reemplazar la ocurrencia de la falta, invocando una aparente irregularidad, no demostrada, en la carta en la que constaba la dejación del cargo por quien inicialmente había sido elegido<sup>330</sup>.
- Las sentencias T-358 de 2002, T-1268 de 2008 y T-017 de 2020, en las que la Corte se pronunció sobre el derecho a la representación efectiva como derecho político, con ocasión de la negativa de las Mesas Directivas de llenar las vacantes producidas en el Congreso, aplicando lo previsto en los artículos 134 y 261 de la Constitución. Cada caso fue resuelto de forma distinta, en

<sup>329</sup> Énfasis por fuera del texto original.

<sup>330</sup> En la parte resolutive se dispuso que: “**SEGUNDO: CONCEDASE** la tutela impetrada por Miguel Ángel Muriel Silva y ordénese al Presidente de la Cámara de Representantes en el término de cuarenta y ocho (48) horas, incorporar a dicha persona en la lista de representantes a la Cámara, ordenar a registro su inscripción y concretar en actos materiales las consecuencias propias de la posesión de Miguel Ángel Muriel Silva Miembro del Congreso, según lo indicado en los considerandos de esta sentencia”.

uno otorgando el amparo<sup>331</sup> y en los otras dos declarándolo improcedente<sup>332</sup>. Para efectos del presente fallo, cabe destacar lo señalado en la sentencia T-358 de 2002, en relación con el alcance de la función representativa congresional, la cual no se limita a la elección, sino que también incluye el desenvolvimiento de los atributos propios del cargo, en línea con lo dispuesto por la Corte sobre el *ius in officium*. Textualmente, se dijo que:

*“En efecto, la ausencia de un congresista en el seno de la institución, es la ausencia de una voz deliberativa. Y tal situación afecta la efectiva representación, pues la confianza depositada en el ciudadano elegido ha sido truncada. Con base en estas razones afirmó la Corte en la citada sentencia T - 1337 de 2001: ‘La representación entonces, implica en un primer momento, la conformación del poder político ejercida por los ciudadanos a través de la elección, que a la luz del artículo 40 Superior, es manifestación de un derecho político fundamental. Sin embargo, la representación no se agota allí, sino que involucra también el derecho a que el Estado mantenga la integridad del cuerpo representativo. (...) Esto porque el derecho político de participación, de acuerdo a como lo prevé el artículo 40 superior, no incluye únicamente la conformación del poder. De la misma disposición se colige que en el derecho mencionado también está involucrado su ejercicio, que en el caso que se analiza, toma realidad a través de la efectiva representación. Existe por tanto una conexión inescindible entre el derecho a la participación y la representación efectiva, pues en los casos en que esta última falta, el primero comienza a perder uno de sus elementos conceptuales: el ejercicio del poder.” Énfasis por fuera del texto original.*

- La sentencia T-983A de 2004, cuya discusión se centró en el derecho de los congresistas de ejercer las atribuciones propias del cargo, respecto del desenvolvimiento del control político a la actividad del gobierno, a partir de la ocurrencia, en palabras del senador demandante, de prácticas dilatorias para impedir la realización de un debate relativo al manejo de los fondos para la reconstrucción del eje cafetero. En esta oportunidad, la Corte negó el amparo propuesto, por una parte, porque algunas de las actuaciones cuestionadas se ajustaron al reglamento, y por la otra, porque aquellas que no lo fueron, se entendieron como convalidadas por el accionante, al no haber hecho uso de los mecanismos de oposición e impugnación que ofrece el procedimiento legislativo, para debatir las decisiones adoptadas por las Mesas Directivas.

En uno de los apartes de la sentencia en comento, se manifestó lo siguiente: *“(...) si bien cabe el control en sede de tutela, frente a un órgano del Congreso [cuando sus actuaciones son contrarias] al ius in officium de los congresistas, no puede aplicarse dicho control para establecer si la dinámica legislativa brindó las suficientes garantías para un debate, si*

<sup>331</sup> En la sentencia T-358 de 2002 se otorgó el amparo y se ordenó hacer el llamamiento a quien seguía en la lista para llenar vacantes, conforme a la ordenación realizada en virtud de los artículos 134 y 261 de la Constitución.

<sup>332</sup> En la sentencia T-1268 de 2008 se declaró la carencia de objeto por hecho superado, en tanto se posesionó por la Mesa Directiva del Senado a quien debía ocupar la curul vacante, en el curso del trámite del amparo constitucional. Y, en la sentencia T-017 de 2020, se advirtió la existencia de un hecho sobreviviente que tornaba improcedente la acción de tutela, en cuanto se constató que la persona que alegaba el desconocimiento de sus derechos, logró posesionarse como congresista, como consecuencia derivada de una sentencia proferida en un juicio contencioso.

***previamente no se recurrió a las instancias parlamentarias previstas en el reglamento interno”.***

Por lo demás, en cuanto al alcance del **ius in officium**, en la citada sentencia se afirmó que:

*“(…) según el citado derecho, una vez se ha ejercido la libre configuración normativa, para determinar el alcance y los límites a los cuales está sujeto el ejercicio de la actividad legislativa (CP art. 151), particularmente, en cuanto al señalamiento de los derechos y atribuciones de los parlamentarios, éstos, una vez definidos, ordenados y especificados, quedan integrados en el **status** propio del cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares, reclamar su protección cuando consideren que ilegítimamente se han constreñido o ignorado en sus alcances o efectos, por cualesquiera de los actos del poder público, **incluidos los provenientes de la misma corporación**”<sup>333</sup>.*

*Con todo, no cualquier acto que de alguna manera afecte la legalidad del ius in officium tiene la entidad suficiente para vulnerar los derechos de participación y de acceso y desempeño en condiciones de igualdad en el ejercicio de las funciones y cargos públicos, pues sólo poseen relevancia constitucional aquellos que produzcan efectos sobre el núcleo esencial de la función representativa parlamentaria, esto es, **además de aquellas actividades que tienen relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas, todas aquellas herramientas jurídicas que se otorguen a los parlamentarios para adelantar el control político a la actividad del gobierno y a otras autoridades públicas del Estado.** De suerte que, los citados derechos resultan vulnerados no sólo cuando se adoptan medidas por cualquier autoridad pública que impidan o coartan su empleo, sino también cuando se acuden a prácticas dilatorias y obstruccionistas que imposibilitan su cabal desempeño.”<sup>334</sup>.*

- Finalmente, en la sentencia SU-073 de 2021, la Corte tuteló el derecho a la participación en la agenda de las corporaciones públicas de dos senadores en representación de partidos declarados en oposición, en los términos dispuestos en el artículo 19 de la Ley 1909 de 2018<sup>335</sup>, por cuanto en desarrollo de un debate citado en ejercicio de la citada garantía, sin mediar justificación ni razón objetiva que lo motivara, se levantó la sesión y se citó para el día siguiente por parte del primer vicepresidente del Senado, sin

<sup>333</sup> Tribunal Constitucional Español: SSTC 161 de 1988, 38 de 1999, 27 de 2000, 107 de 2001, 203 de 2001, 177 de 2002, 40 de 2003 y 208 de 2003.

<sup>334</sup> Énfasis por fuera del texto original.

<sup>335</sup> **“Artículo 19. Participación en la Agenda de las Corporaciones Pública.** Los voceros de las bancadas de las organizaciones políticas declaradas en oposición y con representación en la respectiva corporación pública de elección popular, según sus prioridades y de común acuerdo entre ellos, tendrán derecho a determinar el orden del día de la sesión plenaria y comisiones permanentes, tres (3) veces durante cada legislatura del Congreso de conformidad con lo establecido en el artículo 138 de la Constitución Política, y una (1) vez durante cada período de sesiones ordinarias de la asamblea departamental, concejo distrital o municipal, según corresponda. El orden del día podrá incluir debates de control político. La mesa directiva deberá acogerse y respetar ese orden del día. // El orden del día que por derecho propio determinan los voceros de las bancadas de las organizaciones políticas declaradas en oposición, sólo podrá ser modificado por ellos mismos. **Parágrafo.** Será considerada falta grave la inasistencia, sin causa justificada, por parte del funcionario del Gobierno nacional o local citado a debate de control político durante las sesiones en donde el orden del día haya sido determinado por las organizaciones políticas declaradas en oposición.”

permitir que el control político adelantado al gobierno, con invitación del Fiscal General de la Nación, concluyera en debida forma, con el agravante de que se impidió su continuación en los términos del artículo 77 de la Ley 5ª de 1992<sup>336</sup>, al someter a las mayorías la continuidad de una actuación motivada y originada en una manifestación de oposición. Por tal razón, como medida de amparo, se dispuso “**ORDENAR a la Mesa Directiva del Senado de la República que, en el plazo de diez (10) días contados a partir de la notificación [del] fallo, convoque a los congresistas de oposición citantes, para informarles que tienen derecho a planear, continuar y concluir, cuando lo consideren oportuno, un debate de control político sobre la misma cuestión que originó la pretensión de amparo (...). En todo caso, el debate que se desarrolle en cumplimiento de esta orden no afecta el derecho que les asiste a los partidos en oposición a fijar el orden del día en tres (3) oportunidades dentro de la misma legislatura, entre los cuales pueden incluirse obviamente debates de control político**”.

272. En conclusión, las actuaciones del Congreso no gozan de inmunidad absoluta, por el contrario, lo que se ha impuesto, con sujeción al principio de **supremacía constitucional** (CP art. 4), es la doctrina de que cualquier decisión congresional que desconozca los derechos fundamentales, que se expida en general en el ámbito de ejercicio del procedimiento legislativo y que repercuta la función representativa de los congresistas (esto es, su *ius in officium*), puede llegar a ser objeto de control por parte del juez de tutela, conforme a la regla de subsidiariedad (esto es, siempre que respecto de la disputa impetrada no se advierta otro medio de defensa judicial idóneo y eficaz, como ocurre en el asunto *sub-judice*), cuando el acto esté amparado por una configuración orgánica, incluida aquella que tiene su origen en el régimen de oposición. En seguida, se tendrá en cuenta este postulado, para efectos de observar su aplicación, respecto de la protección del derecho al debido proceso en el trámite legislativo.

## H. EL DEBIDO PROCESO EN EL TRÁMITE LEGISLATIVO

273. Según lo previsto en el artículo 3º del Texto Superior, la soberanía reside en el pueblo, quien autónomamente determina si la ejerce directamente, o por medio de representantes, hipótesis en la cual adquiere un rol fundamental el Congreso de la República, al tratarse del cuerpo colegiado de elección popular que, como lo señala la Carta, “**represent[a] al pueblo y deb[e] actuar consultando la justicia y el bien común**”<sup>337</sup>.

274. El Congreso se convierte entonces en un órgano básico y esencial dentro del régimen democrático, pues a través de él se canaliza la voluntad popular, la cual se plasma, por lo general, en la aprobación de leyes y de reformas constitucionales (CP arts. 113, 150 y 375). Por esta razón, a manera de ejemplo, el artículo 4 del Código Civil define a la ley como la “**declaración de la voluntad soberana manifestada en la forma prevenida en la Constitución (...)**”<sup>338</sup>.

<sup>336</sup> La norma en cita dispone que: “**Artículo 77. Suspensión de un asunto.** Cuando por haberse turbado el orden en las Cámaras o en sus comisiones, durante la consideración de cualquier asunto, convenga diferirla a juicio del Presidente, éste lo dispondrá hasta la sesión siguiente, y adoptada que sea por él tal determinación, se pasará a considerar los demás asuntos del orden del día. // Esta determinación es revocable tanto por el Presidente mismo como por la Corporación o comisión, ante la cual puede apelar cualquier Congresista.”

<sup>337</sup> CP art. 133. Énfasis por fuera del texto original.

<sup>338</sup> Énfasis por fuera del texto original.

275. Si la democracia se identifica como el régimen político que materializa la libertad, la diversidad y las distintas opciones sobre el manejo del poder público, y si es de su esencia la necesidad de llegar a consensos mayoritarios a través de los cuales se exprese la voluntad popular, es forzoso que, por vía de un orden procesal previsto en la Constitución y desarrollado en normas de carácter orgánico<sup>339</sup>, se racionalice dicho proceso de construcción política por parte del Congreso, a través de la consagración del procedimiento legislativo. Por ello, frente a este último, la Corte siempre se ha pronunciado admitiendo su carácter *sustancial*, pues no se trata de una simple o mera ritualidad, al constituir la forma en que, por excelencia, se expresa el principio democrático.

276. Ahora bien, el citado principio se desarrolla, por lo menos, sobre cuatro pilares esenciales: (i) la preservación de la voluntad de las mayorías (*principio mayoritario*); (ii) la salvaguarda de los derechos de las minorías; (iii) la protección del principio de publicidad; y (iv) el amparo del pluralismo, la participación y la diversidad.

277. Tales valores esenciales se convierten asimismo en los soportes sustanciales del procedimiento legislativo, por lo que este último, como garante del principio democrático, supone la existencia de una regulación de orden procesal que canaliza el principio mayoritario, que protege a las minorías, que ofrece un debate público, y que lo hace sobre la base del respeto a la libertad de expresión, siendo entonces el producto de la labor legislativa, el resultado del acuerdo y del consenso entre los miembros de la sociedad.

278. Por ello, a manera de ejemplo, se advierte en el procedimiento legislativo las siguientes reglas vinculadas con los pilares fundamentales previamente expuestos: (i) se garantiza la *preservación del principio mayoritario*, a través de las normas relacionadas con la determinación del *quórum* y de las mayorías; (ii) se logra la *salvaguarda de los derechos de las minorías*, con la obligatoriedad del debate y también de los dispositivos constitucionales y legales que imponen la obtención de una mayoría para la aprobación de un proyecto, pues de lo contrario éste se entenderá como negado<sup>340</sup>; (iii) se asegura la *protección del principio de publicidad*, con el deber de publicación de la iniciativa (CP art. 157.1), la divulgación de los informes de ponencia y de las proposiciones<sup>341</sup>, y con la observancia del requisito del anuncio previo de votación (CP. art 160); (iv) y se torna efectivo *el amparo del pluralismo, la participación y la diversidad*, con la regulación sobre el ejercicio de la iniciativa ciudadana (CP art. 155) y con el respeto a los derechos y garantías de la oposición (Ley 1909 de 2018).

279. Entendiendo entonces el valor sustancial del procedimiento legislativo, la razón que le sirve de sustento y los pilares sobre los cuales se construye, cabe señalar que, como orden de naturaleza procesal, se caracteriza por ser **reglado**, de ahí que, su impulso, lejos de constituir un acto arbitrario o discrecional a cargo del Congreso, se halla sometido a la sumatoria de un conjunto de etapas consecutivas y de arreglo normativo, previstas en la Constitución y en el reglamento. Precisamente, en líneas generales, se advierten (a) reglas sobre la iniciativa (esto es, la competencia<sup>342</sup>) para la radicación de proyectos de ley o de reforma

<sup>339</sup> CP art. 151.

<sup>340</sup> Corte Constitucional, sentencia C-816 de 2004.

<sup>341</sup> Corte Constitucional, sentencias C-084 de 2018 y C-481 de 2019.

<sup>342</sup> Corte Constitucional, sentencia C-031 de 2017.

constitucional<sup>343</sup>; (b) se prevén fases destinadas al debate y a la aprobación<sup>344</sup>; (c) se regula la superación de divergencias entre las cámaras como consecuencia de estas últimas actuaciones<sup>345</sup>; (d) y se busca finiquitar el conjunto de actuaciones congresionales con la sanción y/o promulgación del acto normativo aprobado<sup>346</sup>.

280. Sobre la base de lo anterior, el procedimiento legislativo adquiere un estándar pleno de objetividad y de rigurosidad, por virtud del cual el Congreso, sus cámaras, sus integrantes y los demás sujetos que tengan derecho a intervenir en los debates y/o a participar en sus audiencias o sesiones, *se encuentran sometidos al deber de salvaguardar un **proceso debido***, pues de él depende la preservación del principio mayoritario, la salvaguarda de los derechos de las minorías, la protección del principio de publicidad y el amparo del pluralismo, la participación y la diversidad, como previamente fue expuesto.

281. De esta manera, y como contrapartida de este deber, es claro que emana, al menos, en favor de los titulares de la función representativa: un **derecho al debido proceso en el trámite legislativo**, esto es, a la potestad de reivindicar que se cumpla con la regulación jurídica que limita de manera previa la forma como debe actuar el Congreso, que excluya la arbitrariedad en sus órganos directivos y que proteja las facultades y atributos de los congresistas en el desarrollo de dicho procedimiento. *No puede existir en el régimen constitucional un **proceso reglado** que no les otorgue a sus partícipes el derecho a solicitar su corrección formal y que conduzca a la adopción de las medidas necesarias para enmendar cualquier vicio.*

282. Por consiguiente, su exigibilidad no solo se justifica por el carácter universal y expansivo que tiene la garantía del debido proceso, por virtud de la cual preside toda clase de actuaciones en las que se fijan reglas procedimentales que, sobre la base de un principio discursivo, conduzcan a la toma de una decisión<sup>347</sup>; sino también por el mandato general que subyace en el artículo 29 de la Carta, el cual demanda que en todas las actuaciones públicas deben seguirse las formas establecidas en las fuentes del derecho, o, tal y como se señala en dicho Texto Constitucional, la “*observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio*”. Bajo este contexto, se preserva la supremacía constitucional, el principio de legalidad y la seguridad jurídica, y de forma indirecta, se protegen otros derechos fundamentales claves en democracia, como la libertad, la igualdad, los derechos políticos, la participación y la oposición.

283. Ahora bien, para la protección de este derecho, el ordenamiento jurídico prevé tres escenarios distintos de actuación, (i) dos que podrían considerarse de carácter ordinario, y (ii) uno que tendría una connotación *extraordinaria* o *excepcional*.

284. El primer escenario ordinario de protección se concreta en la posibilidad que existe de cuestionar el resultado del procedimiento legislativo, esto es, de las leyes o de los actos reformativos de la Carta, con ocasión de la infracción de las reglas de trámite que los rigen, por vía de la **acción pública de inconstitucionalidad**. En efecto, aun cuando la Constitución preserva con carácter general, y con una titularidad amplia que se predica de cualquier ciudadano, la posibilidad de

<sup>343</sup> CP arts. 154, 155 y 156.

<sup>344</sup> CP arts. 157, 159 y 160.

<sup>345</sup> CP art. 161.

<sup>346</sup> CP art. 165 a 169.

<sup>347</sup> Corte Constitucional, sentencias C-025 de 2009, T-356 de 2017 y SU-116 de 2018.

impugnar ambos actos “*por vicios de procedimiento en su formación*” (CP art 241, núms. 1 y 4), en aras de garantizar el principio de supremacía constitucional, nada impide que, a esta vía se recurra por los congresistas, cuando ellos advierten un desconocimiento del debido proceso, que lesione los pilares fundamentales del principio democrático, como ha ocurrido en la jurisprudencia constitucional<sup>348</sup>.

285. Por lo demás, cabe resaltar que este primer escenario se torna en **obligatorio**, cuando la iniciativa adquiere, precisamente, el *status* de ley o de acto legislativo, pues es el único medio judicial que el ordenamiento jurídico prevé para controvertir las actuaciones efectuadas en el *iter* legislativo<sup>349</sup>, de acuerdo con un término de caducidad que se impone por razones de seguridad jurídica<sup>350</sup>.

286. Precisamente, con anterioridad a este pronunciamiento, las ocasiones en que la Corte ha abordado discusiones referentes al cumplimiento de exigencias propias del debido proceso en el trámite legislativo, a través del ejercicio de la acción de tutela, como ha ocurrido en los casos en que se ha invocado la garantía de la consulta previa, esta corporación ha declarado la improcedencia del amparo constitucional, porque, en todas ellas, al momento de proferir una decisión, el proyecto que dio origen a la controversia constitucional ya se había convertido en ley, advirtiendo este tribunal que la *vía judicial idónea y obligatoria* para asumir el debate propuesto sería, precisamente, la de la acción pública de inconstitucionalidad<sup>351</sup>.

287. Ahora bien, como se advirtió en el estudio referente al cumplimiento del requisito de subsidiariedad, tal alternativa se descarta en el asunto *sub-judice*, por cuanto el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, no ha sido **promulgado** y, por ende, no existe en el ordenamiento jurídico, lo que excluye la posibilidad de promover la acción pública de inconstitucionalidad en su contra, como expresamente lo puso de presente la Corte en la sentencia C-474 de

<sup>348</sup> Sobre el particular, por ejemplo, en la sentencia C-740 de 2012, se declaró inexecutable el Acto Legislativo 02 de 2012, “*por el cual se reforman los artículos 116, 152 y 221 de la Constitución Política de Colombia*”, al encontrar probado el vicio de procedimiento alegado por el entonces representante a la Cámara de Representante, Iván Cepeda Castro y otros, en el sentido de que se incurrió en una realización simultánea de sesiones que afectó el principio democrático. Por otra parte, en la sentencia C-726 de 2015, esta Corporación declaró inexecutable los artículos 69 y 70 de la Ley 1739 de 2014, “*Por medio de la cual se modifica el estatuto tributario, la Ley 1607 de 2012, se crean mecanismos de lucha contra la evasión, y se dictan otras disposiciones*”, luego de estudiar una demanda presentada por el Senador Luis Fernando Velasco, en la que se alegaba, entre otras cosas, la vulneración de los principios de consecutividad y de identidad flexible. En la sentencia C-473 de 2004, este Tribunal rechazó una demanda del entonces representante Wilson Alfonso Borja Díaz, que alegaba que en el trámite de la Ley 812 de 2003, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, no hubo realmente un debate y se denegó arbitrariamente la solicitud de verificación de la votación sobre la proposición de suficiente ilustración que había formulado el actor. Por último, recientemente, en la sentencia C-332 de 2017, el entonces Senador Iván Duque Márquez y otros, demandaron el Acto Legislativo No. 01 de 2016, “*por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*” porque, a su juicio, el Congreso incurrió en vicios formales, al vulnerar los principios de consecutividad e identidad flexible, cargos respecto de los cuales no prosperó la demanda.

<sup>349</sup> Véase, sobre el particular, las sentencias T-382 de 2006, T-110 de 2016 y T-213 de 2016.

<sup>350</sup> El artículo 242, numeral 3, de la Constitución, dispone que: “(...) 3. *Las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto*”.

<sup>351</sup> Expresamente, en la sentencia T-382 de 2006 se dijo que: “*Así las cosas, teniendo en cuenta que la iniciativa legislativa adquirió el status y la categoría de ley, se hace necesario concluir que a esta altura corresponde a la acción de inconstitucionalidad, conforme al artículo 241 de la Constitución y bajo el procedimiento previsto en el Decreto 2067 de 1991, el examen sobre la aplicación del derecho de consulta previa, antes o durante el desarrollo del debate legislativo. En efecto, de acuerdo a dichas circunstancias, la acción en comento constituye el mecanismo idóneo para verificar que las condiciones del derecho fueron respetadas suficientemente antes de dar aprobación al proyecto*”. En la sentencia T-110 de 2016 se afirmó lo siguiente: “[E]n la actualidad, la cuestión relativa a la consulta previa trasmutó, pues ya no puede predicarse de ella el carácter preventivo previamente descrito, sino que su desconocimiento –en caso de resultar obligatorio– se convierte en un defecto procedimental que habilita el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, como único mecanismo para cuestionar en términos abstractos la validez de una ley de la República.”

2013, al resolver un caso similar (supra, numeral 220). En este sentido, tal vía no permite solucionar el conflicto que se propone y que se deriva de cuestionar la razón que condujo a no dar por aprobado en su último debate la citada iniciativa, vinculada con la definición y cálculo de la mayoría absoluta, circunstancia que no solo impacta en el debido proceso, sino también en los derechos a la igualdad, a la participación política y a la reparación integral de las víctimas, teniendo en cuenta el contenido y objetivo del mencionado proyecto de reforma constitucional.

288. El segundo escenario ordinario de protección tiene ocurrencia dentro del desarrollo de la dinámica propia de aprobación de los citados actos normativos, a través de los mecanismos de revisión que el reglamento del Congreso les otorga a los congresistas. Bajo este contexto, la jurisprudencia constitucional ha advertido que, con miras a maximizar el principio democrático, siempre que tenga bajo su conocimiento el examen de validez formal de un acto, la Corte debe estudiar si existió o no una **corrección formal** del procedimiento, en ejecución del mandato previsto en el numeral 2° del artículo 2° de la Ley 5ª de 1992<sup>352</sup>, lo que supone verificar si el propio legislativo adoptó las medidas necesarias para enmendar los vicios en que haya incurrido, actuación que puede provenir de la alegación que se haga por parte de sus miembros, con miras a salvaguardar el debido proceso. Entre los mecanismos que existen para el efecto se pueden distinguir, entre otros, (i) la verificación de las votaciones<sup>353</sup>; (ii) la moción de orden<sup>354</sup>; y (iii) la apelación de las decisiones de los presidentes<sup>355</sup>.

289. En todo caso, como mandato que se deriva del principio de corrección formal, y en aplicación de la teoría de los *interna corporis acta*, la Corte ha señalado que, como regla general, siempre que exista la posibilidad de controvertir internamente las decisiones legislativas adoptadas por las mesas directivas, es obligación proceder en ese sentido, con el propósito de garantizar la autonomía del órgano legislativo en la labor de enmendar directamente sus propios errores<sup>356</sup>, a lo cual cabe agregar que, se exceptúa el cumplimiento de dicho deber, (i) en aquellos casos en que no se haya brindado la oportunidad de activar dicha garantía (como ocurrió en la sentencia SU-073 de 2021, en la que sin mediar justificación ni razón objetiva se levantó una sesión, excluyendo la posibilidad de invocar cualquier medio de defensa), o (ii) cuando la misma no brinde los supuestos de independencia y objetividad que reclama el uso de un instrumento de controversia u oposición, pues la protección del derecho al debido proceso exige la imparcialidad de quien juzga<sup>357</sup>, lo que excluye exigir su agotamiento, cuando quien revisa una decisión legislativa por vía de los mecanismos internos de corrección, (a) se ve afectado o beneficiado con la determinación que se adopte, o (b) haya tenido algún tipo de participación dentro del acto que se cuestiona.

290. Sobre la regla general referente al deber de agotar los mecanismos internos de contradicción que otorga el procedimiento legislativo, la Corte ha señalado que:

<sup>352</sup> Ley 5ª de 1992, art. 2, núm. 2. La disposición en mención consagra que: “En la interpretación y aplicación de las normas del presente Reglamento, se tendrán en cuenta los siguientes principios: (...). 2. **Corrección formal de los procedimientos.** Tiene por objeto subsanar los vicios de procedimiento que sean corregibles, en el entendido de que así se garantiza no sólo la constitucionalidad del proceso de formación de las leyes, sino también los derechos de las mayorías y las minorías y el ordenado adelantamiento de las discusiones y votaciones”.

<sup>353</sup> Ley 5ª de 1992, art. 130.

<sup>354</sup> Ley 5ª de 1992, art. 106.

<sup>355</sup> Ley 5ª de 1992, art. 44.

<sup>356</sup> Así lo ha señalado expresamente en las sentencias T-983A de 2004, T-382 de 2006, T-110 de 2016 y T-213 de 2016.

<sup>357</sup> COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, Observación general No. 32, sobre el derecho a un juicio imparcial.

*“Si bien el derecho al ius in officium es una herramienta esencial dentro del régimen democrático para preservar la eficacia de la función representativa parlamentaria, no puede pasarse por alto la existencia de la teoría de los interna corporis acta, que se deriva del principio de separación de las funciones del poder público.*

*Si bien esta última teoría se ha venido matizando y no tiene los alcances que se le dieron en sus orígenes, no puede desconocerse que todavía conserva una vigencia limitada. Según la doctrina, la teoría de los interna corporis acta, tiene como finalidad preservar la independencia de la función representativa parlamentaria de las injerencias de otra función del poder público, entre ellas, la judicial; exigiendo que las garantías que durante la dinámica de las sesiones se estimen vulneradas, sean previamente resueltas por las Mesas Directivas y, eventualmente, por las Plenarias de cada Cámara a través de los recursos previstos en la ley. De esta manera, tan sólo excepcionalmente se admite el control en sede de tutela, cuando el mismo control parlamentario es insuficiente para proteger el alcance del derecho el ius in officium de los congresistas.*

*De este modo, no se trata de defender la existencia de actos y de ámbitos parlamentarios exentos e inmunes a cualquier control jurisdiccional, sino de preservar un núcleo mínimo de autonomía de las Cámaras Legislativas para organizarse y funcionar sin injerencias ajenas. (...)*

*En conclusión, si bien cabe el control en sede de tutela, frente a un acto de un órgano del Congreso que resulte contrario al ius in officium de los congresistas, no puede aplicarse dicho control para establecer si la dinámica legislativa brindó las suficientes garantías para un debate, si previamente no se recurrió a las instancias parlamentarias previstas en el reglamento interno.”<sup>358</sup>*

291. Respecto del caso concreto, al momento de evaluar las circunstancias propias que rodean el asunto objeto de decisión, se examinará si cabe exigir la satisfacción de la regla general vinculada con la interposición del recurso de apelación respecto de lo resuelto por la Mesa Directiva (Ley 5ª de 1992, art. 44)<sup>359</sup>, como lo alega la parte demandada, sus coadyuvantes y la Procuradora General de la Nación, con el fin de que se niegue el amparo interpuesto, o si, por el contrario, cabe predicar alguna de las excepciones previamente expuestas, por virtud de las cuales se excluye el deber de requerir tal actuación. Con todo, más allá de lo anterior, se reitera que, al tratarse de un mecanismo propio e interno del procedimiento legislativo, el mismo no constituye un **medio de defensa judicial** que tenga la posibilidad de enervar la procedencia de la acción de tutela, como se explicó en el acápite concerniente a la subsidiariedad (supra, numerales 221 a 223).

292. El escenario *excepcional* es el de acudir al amparo constitucional por la vía de la acción de tutela. A través de ella, como lo ha advertido este tribunal, se pueden cuestionar las diferentes funciones encomendadas al Congreso, cuando quiera que desconozcan derechos fundamentales, como lo sería el debido proceso, siempre que dicha vulneración tenga efectos relevantes sobre la función

<sup>358</sup> Corte Constitucional, sentencia T-983A de 2004.

<sup>359</sup> Como ya se ha transcrito, la norma en cita dispone que: “**Artículo 44. Decisiones presidenciales.** Las decisiones de los Presidentes son apelables inmediatamente ante la respectiva Corporación Legislativa.”

representativa de los congresistas<sup>360</sup>. Se trata de una vía *extraordinaria* por tres razones: (i) la primera, porque solo cobijaría actos congresionales previos a la aprobación de una ley o de un acto legislativo, y su procedencia expiraría una vez éstos ingresen al ordenamiento jurídico (por cuanto allí la vía idónea es la *acción pública de inconstitucionalidad*); (ii) la segunda, porque su prosperidad exige verificar que, con anterioridad, se hayan utilizado los mecanismos de revisión o de contradicción que ofrece el reglamento, como expresión de la teoría de los *interna corporis acta*, salvo en las dos excepciones previamente explicadas (supra, numeral 289); y (iii) la tercera, porque para que la violación trascienda a una discusión de carácter constitucional debe impactar en la función representativa. Así se destacó expresamente en las sentencias T-983A de 2004 y T-382 de 2006.

293. Ahora bien, más allá de que esta alternativa haya sido reconocida por la jurisprudencia constitucional, la pregunta que surge es si tal conclusión goza de respaldo en los mandatos de la Carta. A juicio de este tribunal, la respuesta a este interrogante es afirmativa, por las siguientes razones:

- (i) En principio las irregularidades que impliquen la violación del derecho al debido proceso en el trámite legislativo, desde la órbita de actuación judicial, salvo en los casos en que se disponen manifestaciones de control automático de constitucionalidad<sup>361</sup>, se controvierten a través de la *acción pública de inconstitucionalidad*, porque así lo fija expresamente el Texto Superior, requiriendo, como condiciones previas, que el acto haya sido promulgado y que el mismo esté produciendo efectos jurídicos. Al respecto, los numerales 1° y 4 del artículo 241 de la Constitución fijan la posibilidad de interponer la acción pública de inconstitucionalidad contra “*los actos reformativos de la Constitución*” y “*contra las leyes*”, en ambos casos, por eventuales “*vicios de procedimiento en su formación*”, sobre la base de lo establecido en el numeral 3° del artículo 242 de la Carta, en el que se indica que: “*Las acciones por vicios de forma caducaran en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto*”<sup>362</sup>. Como se infiere de lo expuesto, este control no puede promoverse frente a irregularidades que se presentan en el trámite de un proyecto de ley o de reforma constitucional, dado que dicha alternativa no está prevista en el régimen constitucional (supra, numerales 220 y 287).
- (ii) Ahora bien, el hecho de que la citada acción no proceda frente a proyectos de ley o de reforma constitucional, no puede significar en un Estado Social de Derecho que un acto que lesione el citado derecho fundamental al debido proceso en el trámite legislativo —en una instancia anterior a la promulgación y cuando no exista una modalidad de control previo automático— **carezca de control**, o peor aún, que se piense que el Congreso de la República actúa como un cuerpo soberano, al que no le es exigible al sometimiento a ningún límite y al que no cabe endilgársele ningún tipo de responsabilidad, cuando con el comportamiento de sus Mesas Directivas vulnera las reglas procesales que subordinan la expedición de sus actos y que se fijan en la Constitución y se desarrollan en la ley. Lo anterior resulta especialmente complejo cuando se advierte que, como se ha mencionado en

<sup>360</sup> En la sentencia T-382 de 2006, como ya se ha dicho, se afirmó que: “(...) frente a las diferentes funciones encomendadas al Congreso, la acción de tutela podría ejercerse cuando quiera que se desconozcan los derechos fundamentales que conforman el procedimiento legislativo y que tengan efectos relevantes sobre la función representativa, de acuerdo a las normas orgánicas aplicables a esa Corporación”.

<sup>361</sup> Así se advierte en los artículos 153, 167, 214.6, 215 (par) y 241, núms. 2, 7 y 8.

<sup>362</sup> Énfasis por fuera del texto original.

esta sentencia, el procedimiento legislativo exterioriza el principio democrático y sienta las bases para la expresión de la regla de la mayoría y el amparo de las minorías, el pluralismo y la oposición.

- (iii) Una conclusión como la expuesta, esto es, que invitaría a considerar que el actuar del Congreso de la República **no es susceptible de control**, ya que solo existiría la posibilidad de que el juez constitucional active mecanismos de control judicial abstracto frente a procesos legislativos o constituyentes, además de basarse en una lectura exegética de la Carta, (a) permitiría alterar el principio de supremacía constitucional por el de soberanía parlamentaria, (b) desconocería el valor y peso de la Constitución como norma jurídica de aplicación y exigibilidad directa, y (c) permitiría que un órgano constituido quede libre de censura en sus actuaciones, sin límites al ejercicio de su poder y con la posibilidad de incurrir en actos arbitrarios y caprichosos contrarios a derecho.
- (iv) Frente el primer punto, en la sección anterior de esta providencia, se resaltó como la soberanía parlamentaria expresada en figuras como las cuestiones políticas no justiciables, dentro de cuales tradicionalmente se incluía al procedimiento legislativo, se ha reemplazado por el *principio de supremacía constitucional*, haciendo que, por virtud de este último, se torne exigible garantizar la efectividad de los mandatos de la Carta, incluido su catálogo de derechos fundamentales. Es categórica la sentencia T-382 de 2006, al poner de presente que: *“El parlamento, como órgano democrático, no es inmune a la capacidad normativa de la Constitución ni al conjunto de principios previstos en ésta y, de manera excepcional, puede ser sujeto pasivo de la acción de tutela cuando quiera que desconozca las potestades mínimas o el núcleo esencial de las garantías u obligaciones previstas para el ejercicio de cualquiera de sus funciones”*<sup>363</sup>.
- (v) En cuanto al segundo punto, el principio supremacía constitucional requiere que la Carta deje de ser tomada como un simple documento declarativo, para admitir que corresponde a un texto normativo, aplicable de modo directo y exigible judicialmente. En virtud de lo anterior, por una parte, todo acto de carácter estatal o de origen privado debe ajustarse a ella; y por la otra, su realización se impone, en especial, en lo que se refiere a la salvaguarda y protección de los derechos fundamentales, incluso con carácter previo a su desarrollo legislativo, en lo que se ha denominado como la soberanía de los derechos<sup>364</sup>. Entender que existen esferas de actuación del Congreso que no son objeto de control, pese a tener la potencialidad de vulnerar derechos, por desconocer las reglas de procedimiento que rigen su actuar, no conduce a nada distinto que a desechar el valor y peso de la Constitución como norma jurídica. La respuesta que debe brindar el ordenamiento jurídico es y debe ser totalmente contraria, esto es, permitiendo la procedencia excepcional de una acción que, como la tutela, fue prevista por el Constituyente para amparar garantías *iusfundamentales* y para velar por la capacidad normativa de la Carta.

<sup>363</sup> Énfasis por fuera del texto original.

<sup>364</sup> GOZAINI, O.A., *Introducción al Derecho Procesal Constitucional*, Rubinzal Culzoni Editores, Buenos Aires, 2006, pp. 109-110.

- (vi) En cuanto al tercer punto, la Constitución no es concebible como norma y deja de tener valor en un Estado Social de Derecho, sino descansa en la existencia y efectividad de los controles, los cuales no pueden ser entendidos como una simple formalidad textual a la cual recurrir, sino que deben ser vistos como *garantías de una real limitación del poder, en términos de unidad y de complementariedad*. No es posible concebir, como lo ha señalado la Corte, que existan competencias “*omnímodas y sin control*”<sup>365</sup>, razón por la cual se han desarrollado institutos como las competencias atípicas<sup>366</sup>, los límites a los actos de reforma constitucional<sup>367</sup>, o como ocurre en este caso, *la armonización de acciones sobre la base de los supuestos que permiten la procedencia de cada una de ellas*, toda vez que, cuando no existe **control, simplemente, no existe Constitución**<sup>368</sup>.
- (vii) En consecuencia, no cabe reparo alguno para entender que la acción de tutela resulta procedente para proteger el derecho al debido proceso en el trámite legislativo de forma *excepcional y extraordinaria*, como ya se ha explicado (supra, numeral 292), sobre todo cuando este recurso judicial, por mandato constitucional (CP art. 86), se impone frente a toda autoridad pública y en el ámbito de cualquiera de sus actuaciones, siempre que tengan la capacidad de amenazar o vulnerar derechos fundamentales. En este orden de ideas, en la sentencia SU-813 de 2007, la Corte manifestó que: “*la procedencia de la acción de tutela se basa en que la Constitución es la máxima norma del orden jurídico, con la máxima eficacia jurídica; en que todos los poderes públicos deben respetar los derechos fundamentales; y en que el supremo intérprete de la Constitución es el Tribunal Constitucional. (...) el Estado moderno fue instituido para garantizar y proteger los derechos, y es ésa precisamente su razón de ser y su fundamento último. Por tanto, se puede concluir que la legitimidad de las autoridades públicas, y por ende del Estado, deriva del cumplimiento de estos mandatos y que el respeto, cumplimiento y realización de los derechos fundamentales es un deber no solo del legislador, del gobierno y de los jueces, sino de todas las autoridades*”<sup>369</sup>.
- (viii) Finalmente, el alcance del control se sujeta al ámbito de protección del derecho al debido proceso, y a la necesidad de hacerlo efectivo, dentro de la dinámica de garantizar, así mismo, la expresión del principio mayoritario y la salvaguarda de otros principios democráticos, adoptando las órdenes que, por vía de acción o de omisión, se autoricen en el ordenamiento jurídico, para corregir o subsanar las irregularidades procesales en que se hayan incurrido (supra, numeral 245), sin que se pueda asumir por esta vía una labor de control material a los textos propuestos y que se encuentran en discusión y aprobación, para lo cual, en el evento de la ley, ello solo tendría lugar en el caso de que se dé la sanción y promulgación del acto, a través de la acción pública de inconstitucional, y en tratándose de reformas constitucionales, tal alternativa está excluida del ordenamiento jurídico, al

<sup>365</sup> Corte Constitucional, sentencias C-534 de 2000 y C-049 de 2000.

<sup>366</sup> Corte Constitucional, sentencia C-132 de 2014.

<sup>367</sup> Véanse, entre otras, las sentencias C-551 de 2003, C-970 de 2004, C-1040 de 2005, C-588 de 2009, C-288 de 2012, C-579 de 2013, C-084 de 2016 y C-554 de 2017.

<sup>368</sup> En esta misma línea, la doctrina ha dicho que: “*Cuando no hay control, no ocurre sólo que la Constitución vea debilitadas o anuladas sus garantías, o que se haga difícil o imposible su realización; ocurre, simplemente, que no hay constitución*”. ARAGÓN, M., *Constitución y control del poder*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2006, p. 65.

<sup>369</sup> Énfasis conforme al texto original. En el mismo sentido se pueden consultar, entre otras, las sentencias C-543 de 1992, T-1063 de 2012, T-010 de 2017 y C-132 de 2018.

permitir tan solo el control por vicios meramente procesales o de competencia, lo que incluye el juicio de sustitución<sup>370</sup>.

294. En conclusión, para que prospere la protección del derecho fundamental al debido proceso en el trámite legislativo, cuando tal alegación se realiza por parte de un **congresista**, es preciso cumplir con tres condiciones que se han ido decantando por la jurisprudencia constitucional, y que se derivan y tienen respaldo en el conjunto de consideraciones ya expuestas, a saber:

- (i) En primer lugar, se exige verificar la configuración del *iter* legislativo, de suerte que solo podría llegar a ser susceptible de amparo las violaciones que supongan un desconocimiento de las reglas de orden y normas *procedimentales* incorporadas expresamente en la Constitución y en la ley orgánica del Congreso, excluyendo las meras prácticas congresuales o las alegaciones ajenas a supuestos de trámite que se encuentren efectivamente reglados.
- (ii) En segundo lugar, la vulneración de tales reglas de orden, a partir de su ocurrencia, debe *impactar* en el ejercicio de la *función representativa congresional*, esto es, que conduzca a una ruptura, quebrantamiento o transgresión del mandato de representación (CP arts. 3 y 40), por ejemplo, (a) porque arbitrariamente se impide dar curso o continuar con el trámite de un proyecto de ley o de reforma constitucional; (b) porque se niega contra derecho su aprobación; o (c) porque se anulan los atributos de participación y deliberación que se otorgan a las minorías o a la oposición, en contravía del carácter pluralista y participativo de la Carta. En efecto, por fuera de los escenarios descritos, y sin que se limiten a ellos, pueden existir otras infracciones al reglamento que, por no tener trascendencia o por carecer de valor sustancial, se quedan en el campo de las meras irregularidades, frente a las cuales el reglamento del Congreso prevé otras vías de corrección, como lo sería, a título de ilustración, (1) el uso de los poderes de dirección de las Mesas Directivas y de sus presidentes<sup>371</sup>, o (2) la activación del Código de Ética y del Estatuto del Congresista<sup>372</sup>.
- (iii) En tercer lugar, además de las reglas anteriores, y como expresión de los *interna corporis acta*, se exige que la vulneración haya sido cuestionada por los congresistas durante el curso del *iter* legislativo. Con este requisito, (a) se preserva la autonomía del Congreso para proceder de forma directa a la corrección formal de sus actos, como lo dispone el

<sup>370</sup> Como se ha explicado a partir de la sentencia C-551 de 2003.

<sup>371</sup> Por ejemplo, en cuanto al incumplimiento del deber de rendir el informe de ponencia en los plazos señalados, la Ley 5ª de 1992, en el artículo 153, autoriza a los presidentes de las comisiones constitucionales permanentes para reemplazar a los congresistas que inicialmente fueron designados y que hayan inobservado dicho deber. Textualmente, la norma en cita dispone que: "**Artículo 153. Plazo para rendir ponencia.** El ponente rendirá su informe dentro del plazo inicial que le hubiere señalado el Presidente, o en su prórroga, teniendo en cuenta la urgencia del proyecto y el volumen de trabajo de las Comisiones. **En caso de incumplimiento se procederá a su reemplazo.** // En la Gaceta del Congreso se informarán los nombres de los Congresistas que no han dado cumplimiento a la presentación oportuna de las respectivas ponencias." Énfasis por fuera del texto original. También podría ejemplarizarse lo anterior con el cumplimiento del orden del día (Ley 5ª de 1992, art. 79) o del horario para el inicio de las sesiones (Ley 5ª de 1992, art. 83), aspectos que, salvo que impacten en los derechos de la oposición, caso en el cual se habilita un medio especial de defensa para el efecto (Ley 1909 de 2018, art. 19), se podría recurrir a la moción de orden para lograr la corrección de dichos asuntos de trámite (Ley 5ª de 1992, art. 106).

<sup>372</sup> La Ley 1828 de 2017, en el artículo 9, entre los múltiples comportamientos susceptibles de generar responsabilidad ética en los congresistas dispone los siguientes: (i) abandonar la labor que le ha sido encomendada en desarrollo de la función legislativa, salvo circunstancias que justifiquen su actuación, e (ii) incumplir sin justificación, el plazo o prórroga para rendir ponencia, de conformidad con el artículo 153 del Reglamento.

artículo 2° de la Ley 5ª de 1992, y (b) se le otorga a la intervención del juez constitucional un carácter netamente excepcional, ajustado al modelo flexible de separación de poderes, construido sobre la idea de los frenos y contrapesos (*check and balances*). En todo caso, como se justificó con anterioridad, de manera extraordinaria cabe la prosperidad del amparo, sin tener que agotar esta instancia previa de discusión legislativa, (1) en aquellos casos en que no se haya brindado la oportunidad de activar algún mecanismo interno de controversia u oposición, o (2) cuando los mismos no brinden los supuestos de objetividad e independencia que reclama el uso de tales instrumentos, por ejemplo, cuando quien revisa una decisión legislativa (a) se ve afectado o beneficiado con la determinación que se adopte, o (b) cuando haya tenido algún tipo de participación dentro del acto que se cuestiona.

Como se advierte de lo expuesto, el escenario natural de discusión respecto de la realización de los derechos fundamentales de los congresistas, y que integran su *ius in officium*, es dentro de la dinámica propia del debate legislativo, y solo cuando se presentan algunas de las excepciones ya expuestas, es que cabe examinar por el juez de tutela la existencia de una vulneración, con independencia del deber de activar los medios internos de corrección.

295. Por último, a pesar de que en principio el desconocimiento de los derechos fundamentales en el ámbito del procedimiento legislativo se predica, como regla general, de los congresistas, por ser ellos los titulares de los atributos que se verían afectados como consecuencia de la representación congresual, no es menos cierto que esta corporación también ha avalado a otros sujetos para cuestionar la eventual vulneración de sus derechos, con ocasión de la infracción de las reglas de procedimiento, cuando se acredita la ***calidad de titulares de la actividad legislativa***, o lo que es lo mismo, a que por virtud de la ley se determine *el alcance y los límites de su actuación, con impacto directo en las labores que se cumplen por el Congreso*.

296. Así, por ejemplo, en la sentencia T-382 de 2006, este tribunal se refirió al derecho a intervenir en los debates de las autoridades y de los ciudadanos que ejercen iniciativa legal (Ley 5ª de 1992, art. 96). No se trata entonces de una habilitación general a la que pueda recurrir cualquier persona, o cualquier ciudadano que tenga la expectativa de verse favorecido por una norma jurídica, ya que debe existir un soporte normativo (constitucional o legal), que fije el marco de actuación del sujeto en el desarrollo del trámite legislativo, y frente al cual pueda reclamar su corrección formal, en caso de que se vulnere la garantía del debido proceso.

297. Sobre el particular, el grueso de las sentencias que existen sobre la materia, se ha dado en el ámbito de la reclamación del derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas o pueblos tribales, respecto de proyectos de ley que, a juicio de estos últimos, tienen una incidencia directa en sus intereses. Aun cuando hasta el momento la tutela no ha prosperado, porque las iniciativas se han convertido en leyes y sobre ellas cabe la acción pública de inconstitucionalidad<sup>373</sup>, en todo caso, se ha dejado sentado que, como supuesto básico de actuación, cabría el ejercicio del amparo constitucional, siempre que (i) las violaciones den lugar al

<sup>373</sup> Véanse, al respecto, las sentencias T-382 de 2006, T-110 de 2016 y T-213 de 2016.

desconocimiento de las reglas de orden y normas procedimentales incorporadas expresamente en la Constitución y en las leyes que las desarrollen, y, además, (ii) los titulares de la actividad legislativa –como expresión de los *interna corporis acta*– hayan utilizado **las herramientas de participación que les brinda el reglamento del Congreso**, sin obtener una respuesta a su reclamación<sup>374</sup>, lo que es distinto a que ella sea negativa, pues en este último caso, al descartarse la solicitud por el Congreso, el escenario de discusión es el del control posterior por vía activa ante la posible ocurrencia de un vicio de procedimiento<sup>375</sup>.

## I. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ESPECIAL PARA LA PAZ (O *FAST TRACK*)

298. El Acto Legislativo 01 de 2016 “[P]or medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” correspondió a una enmienda transitoria de la Carta, cuya expedición atendió a la necesidad de agilizar y garantizar el cumplimiento del Acuerdo suscrito por el Gobierno Nacional con las FARC-EP.

299. Entre las medidas adoptadas para alcanzar dicho propósito, el artículo 1° del citado Acto Legislativo introdujo el procedimiento legislativo especial para la paz, también conocido como *fast track*. Se trató de una herramienta con vigencia temporal (seis meses prorrogables por un período igual<sup>376</sup>), durante los cuales algunas reglas básicas del *procedimiento legislativo*, tanto para la aprobación de leyes como de actos legislativos, tendrían un tratamiento exceptivo y excepcional, dirigido a dotar de celeridad el proceso de incorporación normativa de los acuerdos suscritos, pues se entendió que uno de los indicadores que a nivel mundial han

<sup>374</sup> En la sentencia T-382 de 2006 se expuso lo siguiente: “En efecto, en la Ley 05 de 1992 se prevén las siguientes instancias, en las cuales es posible intervenir legítimamente al interior de las células legislativas: (i) la participación en las audiencias o la presentación de observaciones ante la Comisión Legal de Derechos Humanos y Audiencias (artículo 57, numerales 3 y 4); y (ii) la presentación de observaciones, opiniones e intervenciones ante cualquiera de las Comisiones Constitucionales Permanentes (artículos 230 a 232). Estos eventos, por tanto, constituyen los medios a partir de los cuales los indígenas podrían intervenir legítimamente ante el parlamento para hacer valer sus intereses previos a la expedición de una ley y, por tanto, constituyen los referentes a partir de los cuales sería posible interponer el amparo, en caso de ser desconocidos por cualquier célula legislativa. // En conclusión, a diferencia de las instancias que conocieron de la presente acción, es posible establecer que solamente en los eventos mencionados, podría proceder la acción de tutela para la protección de los derechos de los pueblos indígenas durante el trámite de un proyecto de ley. Era obligación de cada una de las instancias, verificar que las herramientas de participación previstas en el reglamento del congreso no se habían desconocido. Sin embargo, dado que en este momento la ley se encuentra vigente, el amparo deviene improcedente y, por tanto, no es posible verificar, bajo los anteriores parámetros, la eventual vulneración del derecho invocado, porque dicho debate está reservado a la acción de inconstitucionalidad.”

<sup>375</sup> Por su parte, en la sentencia T-110 de 2016 se explicó que: “(...) es claro que la acción de tutela tan solo resultaría procedente cuando de manera grave y evidente se observe una posible trasgresión del derecho de participación de los pueblos étnicos materializado en la consulta previa, cuando la realización de la misma haya sido advertida por los interesados (v.gr. a través de las observaciones ciudadanas reguladas en el artículo 230 de la Ley 5ª de 1992) y siempre que el Congreso de la República no se haya pronunciado expresamente sobre su procedencia, con ocasión del desarrollo del trámite legislativo a su cargo. En efecto, en términos de protección a la autonomía e independencia de la Rama Legislativa, y conforme al sistema de frenos y contrapesos, si el Congreso considera que una petición en tal sentido es improcedente, la única vía para propiciar un debate sobre su exigibilidad por la vía del control ciudadano, sin perjuicio del régimen de las objeciones, lo constituye la acción pública de inconstitucionalidad. // Lo que resulta objeto de amparo en una hipótesis como la expuesta, son los espacios de participación a los que tienen derecho las comunidades y que son omitidos de forma deliberada en el Congreso, afectando con ello la oportunidad que brinda el reglamento para impactar en el desarrollo de sus labores. En este escenario, el fin del amparo se limita exclusivamente a obtener el despliegue del procedimiento legislativo, acorde con una exigencia imperativa para poder adelantar su curso, sin que se pueda suspender el trámite de la iniciativa o realizar un pronunciamiento de fondo sobre la exequibilidad de las normas que todavía se encuentran en proceso de creación.”

<sup>376</sup> Este término finalizó el 1° de diciembre de 2017, como se ha reseñado en esta providencia.

existido para lograr la efectividad de los procesos de transición hacia la paz, es operativizar con prontitud y sin demoras lo pactado<sup>377</sup>.

300. Respecto de los *actos legislativos* tramitados con fundamento en el *fast track* introducido por el Acto Legislativo 01 de 2016, se advierten las siguientes notas características de dicho **procedimiento especial**: (i) la iniciativa residía de forma privativa en el Gobierno Nacional; (ii) su trámite tenía prioridad en el orden del día sobre cualquier otro asunto; (iii) recibían un título especial, en el que se especificaba que fueron tramitados por el procedimiento legislativo especial para la paz; (iv) su aprobación requería una sola vuelta de cuatro debates y ocho días de tránsito entre las Cámaras; (v) las decisiones exigían mayoría absoluta; (vi) se autorizaba su trámite en sesiones extraordinarias; y (vii) se sometían a un control automático y único de constitucionalidad, posterior a su entrada en vigencia. Por fuera de estas reglas de alcance particular y concreto, se aplicarían para el resto del *iter* legislativo, los requisitos ordinarios previstos en la Constitución y en la ley orgánica del Congreso<sup>378</sup>.

301. Este trámite legislativo especial fue objeto de varios pronunciamientos por parte de la Corte. En primer lugar, se destaca la sentencia C-699 de 2016, en la que se declaró la exequibilidad de la prórroga en su vigencia por comunicación formal del Gobierno nacional ante el Congreso<sup>379</sup>, y la posibilidad de tramitar los actos legislativos en una sola vuelta de cuatro debates, con un tránsito entre las Cámaras de ocho días<sup>380</sup>, por considerar que su naturaleza extraordinaria se ajustaba al marco constitucional existente, y no sustituía la Constitución, ya que ninguno de los dos preceptos quebrantaban el *principio de rigidez constitucional*, pues los cambios normativos al Texto Superior seguían siendo más resistentes a la modificación que las leyes, por cuenta del número de debates, de la mayoría requerida, de los períodos de deliberación y del control de constitucionalidad, en un marco dirigido a lograr la paz y con un alcance excepcional y transitorio<sup>381</sup>.

<sup>377</sup> En la sentencia C-699 de 2016, sobre la base de los antecedentes que dieron lugar a la expedición del Acto Legislativo 01 de ese año, se expuso que: “Desde la ponencia para primer debate en Senado se menciona por ejemplo el caso de Angola, donde hubo dos procesos de paz: ‘el primero fracasó debido a que los acuerdos no se implementaron de manera efectiva; en el primer año solo se logró implementar el 1,85% de lo acordado y para el quinto año solo se había avanzado en el 53.7%. Sin embargo, en el segundo proceso de paz que por el contrario sí fue exitoso, durante el primer año se logró implementar el 68.42% de los acuerdos’. Pero también se refiere a experiencias ocurridas en India, Bosnia, El Salvador e Irlanda del Norte: ‘El caso de India demuestra algo similar; aunque durante el primer año después de la firma del acuerdo con las fuerzas separatistas de Bodoland, se logró implementar el 23.52% de lo acordado, 10 años después la implementación seguía en el mismo porcentaje. Esto llevó a que no fuera posible desescalar la violencia en los 10 e implementar las demás reformas necesarias para cumplir con los acuerdos. // Por el contrario, la efectiva implementación de los acuerdos y su relación con el éxito de un proceso de paz se evidencia en los casos de Bosnia, El Salvador e Irlanda del Norte. // En Bosnia durante el primer año se realizaron todas las reformas legales logrando así la implementación del 72% de lo acordado, para el quinto año se implementó el 84,7% de la totalidad del acuerdo y para el décimo año el 93%. Una particularidad de este caso es que para el segundo año del proceso de implementación se realizaron todas las reformas constitucionales necesarias para garantizar la sostenibilidad en el tiempo. En el caso de El Salvador, durante el primer año se implementó el 56% de la totalidad de los acuerdos y se realizaron la mitad de las reformas constitucionales requeridas. Durante el segundo año se realizaron las reformas constitucionales restantes, en el quinto año ya se había implementado un 88% de los acuerdos y para el décimo año el 95% de los acuerdos estaban ya implementados. // Irlanda del Norte, por su parte, se caracteriza por ser uno de los países que más rápido avanzó en el proceso de implementación. Durante el primer año se realizaron la totalidad de las reformas constitucionales que permitieron sentar las bases para el desarrollo legislativo posterior. Esto fue gracias al mecanismo de fast track que se diseñó dentro del Congreso”.

<sup>378</sup> Puntualmente, en el inciso final del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2016 se dispuso que: “En lo no establecido en este procedimiento especial, se aplicará el reglamento del Congreso de la República”.

<sup>379</sup> La norma en cita dispone que: “Este procedimiento podrá ser prorrogado por un periodo adicional de hasta seis meses mediante comunicación formal del Gobierno nacional ante el Congreso de la República.”

<sup>380</sup> El precepto en mención es del siguiente tenor: “Los actos legislativos serán tramitados en una sola vuelta de cuatro debates. El tránsito del proyecto entre una y otra Cámara será de 8 días.”

<sup>381</sup> En el aparte de las conclusiones, respecto del trámite de los actos legislativos en cuatro vueltas, se manifestó lo siguiente: “Por todo lo cual, en conclusión, si bien el Acto legislativo 1° de 2016 autoriza al Congreso para producir actos legislativos en una sola vuelta con cuatro debates, esta es una pieza funcional dentro de un procedimiento especial de reforma con otros engranajes. Cuando todas las piezas del mecanismo se articulan puede

302. En segundo lugar, cabe mencionar que en la sentencia C-332 de 2017 se declararon inexecutable dos reglas especiales de procedimiento que traía el *fast track* en su versión original y que no fueron incluidas en el listado previamente señalado. Se trataba de la exigencia de votar en bloque el articulado y de contar, para cualquier modificación congresional, del aval del Gobierno nacional<sup>382</sup>. En criterio de esta corporación, tales preceptos incurrían en una sustitución de la Constitución, al ser examinadas en su conjunto, en la medida en que desvirtuaban las competencias de deliberación y de eficacia del voto de los congresistas, las cuales conforman el núcleo esencial de la función legislativa. A ello se agregó que daban lugar a un desbalance en el equilibrio e independencia entre los poderes públicos, a favor del ejecutivo y en desmedro de las prerrogativas del Congreso en una democracia constitucional<sup>383</sup>.

303. Sobre la base de lo expuesto, en esta sentencia de tutela, cabe realizar las siguientes precisiones:

- (i) En primer lugar, como se advierte de los antecedentes del caso sometido a revisión, la controversia que aquí se propone recae sobre un proyecto que fue tramitado conforme a las reglas del *fast track*, y cuyo debate se centra en la obtención de la mayoría requerida en la votación del informe de conciliación en la plenaria del Senado. Por esta razón, el examen que aquí se adelantará, se limitará tan solo en esos dos aspectos de trámite, esto es, el estudio sobre las mayorías en el trámite legislativo (lo que implica abordar previamente el tema del *quórum*) y las normas que se siguen en la instancia de conciliación. No es posible valorar en tutela ninguna actuación adicional, puesto que ello supondría invadir el ámbito de competencia del control automático y único de constitucionalidad, que se dispone en el literal k) del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2016.
- (ii) En segundo lugar, en cuanto al tema de las mayorías, el estudio se llevará a cabo teniendo en cuenta que el Acto Legislativo 01 de 2016 expresamente señala que “[l]os proyectos de acto legislativo serán aprobados por **mayoría absoluta**”<sup>384</sup>, regla que se aplica sin excepción para todas las instancias legislativas, incluida la de conciliación.
- (iii) En tercer lugar, en lo referente a la etapa de conciliación, no existe norma especial en el citado Acto Legislativo 01 de 2016, por lo que el examen se

---

*observarse que: (i) su objetivo es lograr la paz, fin imperioso del orden constitucional a la vez que un modo de conservar su integridad, lo cual es a su turno lo que busca garantizarse con el principio específico de rigidez contemplado en la Carta de 1991; (ii) constituye un mecanismo especial, excepcional y transitorio de reforma, que adiciona un procedimiento a los previstos en las cláusulas de enmienda constitucional, que no son intangibles; (iii) dentro del marco de la reforma, los procedimientos de expedición de actos legislativos y de leyes se diferencian entre sí por sus distintos niveles de dificultad; y (iv) fuera del Acto Legislativo, el mecanismo especial de enmienda constitucional mantiene el nivel de resistencia al cambio de las normas constitucionales por encima del de las leyes, no petrifica las cláusulas de reforma de la Constitución, no suprime ni reduce la diversidad en los mecanismos de enmienda o sus formas de activación, ni tampoco equipara el poder constituyente a la competencia de revisión constitucional.”*

<sup>382</sup> Las normas en cita disponían que: “**h)** Los proyectos de ley y de acto legislativo solo podrán tener modificaciones siempre que se ajusten al contenido del Acuerdo Final y que cuenten con el aval previo del Gobierno nacional” y “**j)** En la comisión y en las plenarias se decidirá sobre la totalidad de cada proyecto, con las modificaciones avaladas por el Gobierno nacional, en una sola votación”

<sup>383</sup> Aun cuando respecto del Acto Legislativo 01 de 2016 existen otros pronunciamientos de esta corporación, cabe aclarar que los mismos no tienen un impacto directo en el trámite del procedimiento legislativo previsto para la aprobación de actos legislativos, motivo por el cual no se incluyen expresamente en las consideraciones de esta providencia. Sobre el particular, además de las ya citadas sentencias C-699 de 2016 y C-332 de 2017, se puede consultar la sentencia C-245 de 2019.

<sup>384</sup> Énfasis por fuera del texto original.

abordará a partir de las reglas ordinarias previstas en la Constitución y en la Ley 5ª de 1992.

- (iv) En cuarto y último lugar, tal y como se aclaró previamente, una eventual de decisión de amparo no crearía un escenario de control *ad-hoc*, ni tampoco llevaría a la aplicación ultraactiva del *fast track*, como ya se explicó en el numeral 194 de esta sentencia.

## J. EL QUÓRUM Y LAS MAYORÍAS EN EL TRÁMITE LEGISLATIVO

304. La Constitución Política regula ambos conceptos en el Capítulo 2, del Título VI, sobre la reunión y el funcionamiento del Congreso. Por una parte, la figura del *quórum* se prevé en el artículo 145 cuando dispone lo siguiente: “*El Congreso pleno, las cámaras y sus comisiones no podrán abrir sesiones ni deliberar con menos de una cuarta parte de sus miembros. Las decisiones solo podrán tomarse con la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación, salvo que la Constitución determine un quórum diferente*”<sup>385</sup>. Como se advierte del precepto transcrito, la figura bajo estudio determina el número mínimo de congresistas que se requiere en una sesión para efectos de dar inicio y continuidad a las etapas deliberativa y decisoria del procedimiento legislativo. Por esta razón, en la Ley 5ª de 1992 se clasifica su alcance en dos categorías: (i) *quórum* deliberatorio y (ii) *quórum* decisorio, esto último subdividido a su vez en las modalidades de *ordinario* (cuando se sigue la regla general del citado precepto constitucional que exige la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación), *calificado* y *especial* (en las que se agrupan los casos en que la Carta prevé un *quórum* diferente). Textualmente, el artículo 116 del Reglamento del Congreso señala que:

**“Artículo 116. Quórum, concepto y clases. (...) Se presentan dos clases de quórum, a saber:**

**1. Quórum deliberatorio.** Para deliberar sobre cualquier asunto se requiere la presencia de por lo menos la cuarta parte de los miembros de la respectiva Corporación o Comisión Permanente.

**2. Quórum decisorio, que puede ser:**

- **Ordinario.** Las decisiones sólo podrán tomarse con la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva Corporación, salvo que la Constitución determine un quórum diferente.

- **Calificado.** Las decisiones pueden adoptarse con la asistencia, al menos, de las dos terceras partes de los miembros de la Corporación legislativa.

- **Especial.** Las decisiones podrán tomarse con la asistencia de las tres cuartas partes de los integrantes.”

305. Por su parte, la regulación sobre las mayorías se encuentra, por regla general, en el artículo 146 de la Constitución Política, conforme al cual: “*En el Congreso pleno, en las cámaras y en sus comisiones permanentes, las decisiones se tomarán*

<sup>385</sup> Énfasis por fuera del texto original.

por la **mayoría** de los votos de los asistentes, salvo que la Constitución exija expresamente una **mayoría especial**”<sup>386</sup>. Como se infiere de lo expuesto, esta figura solo aplica para la toma de decisiones, esto es, para el momento en que se expresa la voluntad legislativa a través del voto, en el sentido de aprobar o negar una determinada iniciativa o proposición. Ahora bien, por razón de la distinción que se incorpora en la citada norma y admitiendo que otros preceptos constitucionales utilizan expresiones puntuales de mayorías<sup>387</sup>, la Ley 5ª de 1992 agrupa sus modalidades en cuatro: la mayoría simple, la mayoría absoluta, la mayoría calificada y la mayoría especial. Al respecto, el artículo 117 del Reglamento del Congreso consagra lo siguiente:

*“Artículo 117. Mayorías decisorias. Las decisiones que se adoptan a través de los diferentes modos de votación surten sus efectos en los términos constitucionales. La mayoría requerida, establecido el quórum decisorio, es la siguiente:*

1. **Mayoría simple.** Las decisiones se toman por la mayoría de los votos de los asistentes.
2. **Mayoría absoluta.** La decisión es adoptada por la mayoría de los votos de los integrantes.
3. **Mayoría calificada.** Las decisiones se toman por los dos tercios de los votos de los asistentes o de los miembros.
4. **Mayoría especial.** Representada por las tres cuartas partes de los votos de los miembros o integrantes”.

306. En este contexto, es posible concluir que la Constitución no asimila ambos conceptos y que la ley orgánica mantiene dicha distinción, cuando admite diferentes clases o categorías de *quórum* y mayorías que reflejan las múltiples exigencias que impone la Carta, para efectos de deliberar y tomar decisiones. La principal diferencia entre las dos figuras radica en que, mientras el concepto de *quórum* tiene un sentido netamente operativo, pues sin su satisfacción no es posible empezar a abordar la discusión y la aprobación de una iniciativa, la *mayoría*, por el contrario, se enfoca en el aspecto sustantivo de identificar la expresión de la voluntad legislativa manifestada en el acto de votación.

307. No obstante, más allá de su distinción conceptual y del momento en que cada uno de dichos requisitos debe ser verificado, lo cierto es que ambos se encuentran estrechamente ligados, y funcionan mediante un esquema de cumplimiento de orden consecucional, en el que no es posible determinar la observancia de la regla de la mayoría, si previamente no se ha constatado el *quórum* que se exige para deliberar y decidir, pues sin el número mínimo de congresistas que se impone para proceder a estos actos, no es posible continuar con la toma de ninguna decisión. En este sentido, nótese que, mientras el *quórum* deliberatorio es siempre el mismo y se sujeta a una única regla, el *quórum* decisorio opera bajo un esquema general y con dos mandatos especiales, cuya verificación particular se impone en cada caso por las mesas directivas, antes de poder avanzar a la etapa de votación de un proyecto.

<sup>386</sup> Énfasis por fuera del texto original.

<sup>387</sup> En línea con lo anterior, por ejemplo, el artículo 153 de la Constitución dispone que: “La aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá la **mayoría absoluta** de los miembros del Congreso (...)”. Énfasis por fuera del texto original.

Lo anterior se señala de forma expresa en el citado artículo 117 de la Ley 5ª de 1992, cuando se dispone que: “*Las decisiones que se adoptan a través de los diferentes modos de votación surten efectos en los términos constitucionales. La mayoría requerida, establecido el quórum decisorio, es la siguiente: (...)”<sup>388</sup>.*

308. Esto significa que la constatación de la *mayoría requerida* para efectos de aprobar una proposición o una iniciativa legislativa, no puede realizarse de forma abstracta y descontextualizada de la verificación del *quórum* decisorio, pues el carácter reglado del procedimiento legislativo impone un esquema de cumplimiento de orden consecucional, en el que sobre la base de la acreditación de esta última figura, es que cabe habilitar el acto de votación y verificar si la decisión se acompañó con el número de votos mínimos que cada acto congresual exige.

309. En cuanto a los valores sustanciales que subyacen en la verificación de las reglas sobre el *quórum* y la mayoría, cabe destacar que, de manera prioritaria, su impacto se advierte en la preservación del principio mayoritario y en la protección de las minorías. En efecto, la exigencia de un número mínimo de congresistas para deliberar y tomar una decisión, y la necesidad de que esta última se construya a partir de un porcentaje determinado de votos, conduce a que, por una parte, el resultado de la labor legislativa refleje una voluntad consolidada (*principio mayoritario*); y por la otra, a que –en ciertas ocasiones– para poder llegar a ese resultado, se deba contar indispensablemente con el apoyo de las fuerzas que tienen un menor respaldo en el Congreso, sin las cuales difícilmente se obtendría la aprobación de una iniciativa, como ocurre, por ejemplo, cuando se exige una mayoría absoluta o especial (*lo que se traduce en la salvaguarda de las minorías, del pluralismo y de la diversidad*).

310. Ahora bien, para efectos de determinar el *quórum* y la mayoría, cabe recurrir a lo previsto en el artículo 134 de la Constitución, conforme a la última modificación introducida por el Acto Legislativo 02 de 2015, según el cual: “*Para efectos de conformación de quórum se tendrá como número de miembros la totalidad de los integrantes de la corporación con excepción de aquellas curules que no pueda ser reemplazadas. La misma regla se aplicará en los eventos de impedimentos o recusaciones aceptadas*”.

311. Para efectos de entender lo previsto en la norma en cita, se realizará una breve exposición sobre las variaciones que ha sufrido el artículo 134 de la Constitución, enfocando tal examen en la figura conocida como la *silla vacía*. Para comenzar, el texto original de la Carta estipulaba que: “*Las vacancias por faltas absolutas de los congresistas serán suplidas por los candidatos no elegidos, según el orden de inscripción en la lista correspondiente.*” Como se observa se trata de una norma que solo permitía el reemplazo por vacancias absolutas, y no temporales, sin ninguna consideración respecto del *quórum*.

312. Con el artículo 1º del Acto Legislativo 03 de 1993<sup>389</sup>, se modificó la disposición en cita, en el sentido de incorporar las faltas temporales como supuesto que habilitaba la figura del reemplazo. Textualmente, se decía que: “*Las faltas absolutas o temporales de los miembros de las Corporaciones Públicas serán suplidas por los candidatos que, según el orden de inscripción, en forma sucesiva y descendente, correspondan a la misma lista electoral.*” Como se advierte, con esta

<sup>388</sup> Énfasis por fuera del texto original.

<sup>389</sup> “Por el cual se adicionan los artículos 134 y 261 de la Constitución Política de Colombia.”

reforma tan solo se amplió el régimen de reemplazos, sin adoptar medida alguna en lo que atañe al *quórum*.

313. La reforma realmente estructural se produjo con la aprobación del artículo 6 del Acto Legislativo 01 de 2009<sup>390</sup>, en el cual se consagró el siguiente texto:

*“Los miembros de las corporaciones públicas de elección popular no tendrán suplentes. Solo podrán ser reemplazados en caso de muerte, incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo, declaración de nulidad de la elección, renuncia justificada, y aceptada por la respectiva Corporación, sanción disciplinaria consistente en destitución, pérdida de investidura, condena penal o medida de aseguramiento por delitos distintos a los relacionadas con pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico, delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad o cuando el miembro de una Corporación pública decida presentarse por un partido distinto según lo planteado en el parágrafo transitorio 1o del artículo 107 de la Constitución Política.*

*En tales casos, el titular será reemplazado por el candidato no elegido que, según el orden de inscripción o votación obtenida, le siga en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral.*

*Como consecuencia de la regla general establecida en el presente artículo, no podrá ser reemplazado un miembro de una corporación pública de elección popular a partir del momento en que le sea proferida orden de captura, dentro de un proceso penal al cual se le vinculare formalmente, por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad. La sentencia condenatoria producirá como efecto la pérdida definitiva de la curul, para el partido al que pertenezca el miembro de la Corporación Pública.*

*No habrá faltas temporales, salvo cuando las mujeres, por razón de licencia de maternidad deban ausentarse del cargo. La renuncia de un miembro de corporación pública de elección popular, cuando se le haya iniciado vinculación formal por delitos cometidos en Colombia o en el exterior, relacionados con pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad, generará la pérdida de su calidad de congresista, diputado, concejal o edil, y no producirá como efecto el ingreso de quien corresponda en la lista. Las faltas temporales no darán lugar a reemplazos.*

*Cuando ocurra alguna de las circunstancias que implique que no pueda ser reemplazado un miembro elegido a una Corporación Pública, para todos los efectos de conformación de quórum, se tendrá como número de miembros la totalidad de los integrantes de la Corporación con excepción de aquellas curules que no puedan ser reemplazadas.*

<sup>390</sup> “Por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia.”

*Si por faltas absolutas, que no den lugar a reemplazo, los miembros de cuerpos colegiados elegidos por una misma circunscripción electoral quedan reducidos a la mitad o menos, el Gobierno convocará a elecciones para llenar las vacantes, siempre y cuando falte más de dieciocho (18) meses para la terminación del período.*

**Parágrafo transitorio.** *El régimen de reemplazos establecido en el presente artículo se aplicará para las investigaciones judiciales que se inicien a partir de la vigencia del presente acto legislativo.”*

314. Esta reforma se explicó por la necesidad de adoptar mecanismos que permitan hacer transparente el proceso electoral, que conduzcan a la responsabilidad política de los partidos y que refuercen el sistema democrático, asegurando la participación y la toma de decisiones porque quienes no sean objeto de reproche jurídico y moral, por haber incurrido en determinados comportamientos reprochables<sup>391</sup>. En este orden de ideas, se advirtió que a través de ella se implementaban *“herramientas eficaces para evitar la infiltración y manipulación en las corporaciones y cargos de elección popular por parte de grupos armados al margen de la ley, y del narcotráfico, proponiendo para ello sanciones a los partidos políticos que atenten contra los derechos que le impone el gozar de una personería jurídica.”*<sup>392</sup>

315. Entre las medidas adoptadas se incluyó la figura de la *silla vacía*, dirigida a prohibir, en el caso del Congreso de la República, el ingreso de otro congresista del mismo partido o movimiento político, a través de la figura del reemplazo por faltas absolutas o temporales, cuando contra el congresista que deba ser reemplazado exista condena penal o sea proferida orden de captura, con ocasión de un proceso originado por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad. Igual efecto se produciría en casos de renuncia de un miembro de una corporación pública, al que se le haya iniciado vinculación formal por delitos cometidos en Colombia o en el exterior, relacionados con la pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos contra los mecanismos de participación o de lesa humanidad.

316. De esta manera, se creó un sistema complejo que, según las circunstancias del caso, derivaría: o bien en la figura del llamamiento, permitiendo el reemplazo de un miembro de una corporación pública; o, por el contrario, excluyendo su llamado, a través de la aplicación de la figura de la silla vacía.

317. Por virtud de la incorporación de esta última figura, se acogió la siguiente fórmula para determinar el *quórum*, a saber: *“Cuando ocurra alguna de las circunstancias que implique que no pueda ser reemplazado un miembro elegido a una Corporación Pública, para todos los efectos de conformación de quórum, se tendrá como número de miembros la totalidad de los integrantes de la Corporación con excepción de aquellas curules que no puedan ser reemplazadas.”*

318. Posteriormente, el artículo 134 Superior fue objeto de una nueva reforma con el artículo 4 del Acto Legislativo 02 de 2015<sup>393</sup>. Como novedades, en primer lugar,

<sup>391</sup> Gacetas del Congreso 558 de 2008 y 427 de 2009.

<sup>392</sup> Gaceta del Congreso 427 de 2009.

<sup>393</sup> *“Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones.”*

se estipula que los miembros de las corporaciones públicas, aun cuando no tienen suplentes, “(...) *podrán ser reemplazados en los casos de faltas absolutas o temporales que **determine la ley** (...)*”, lo que implica que se delegó en el legislador la determinación de las faltas que permiten aplicar la figura del reemplazo; y, en segundo lugar, se continuó con la iniciativa del año 2009, tendiente a precisar los supuestos en los que no cabe reemplazar a un miembro de una corporación pública por otro candidato no electo que le siga en la lista electoral. En este sentido, conforme a una lectura integral de la norma, se prohibió el reemplazo respecto de (i) “*quienes sean condenados por delitos comunes relacionados con pertenencia, promoción o financiación a grupos armados ilegales o actividades de narcotráfico; dolosos contra la administración pública; contra los mecanismos de participación democrática, [o] por delitos de lesa humanidad.*”; así como frente a (ii) “*quienes renuncien habiendo sido vinculados formalmente en Colombia a procesos penales por la comisión de tales delitos*”; e inclusive en relación (iii) con “*quienes [en su contra] se profiera orden de captura dentro de los respectivos procesos.*”

319. De esta manera, se aprecia que, mediante la reforma del año 2015, se pretendió continuar con la protección del régimen democrático, pues se extiende la aplicación de la silla vacía con la incorporación de los delitos contra la administración pública. Sobre el particular, en los antecedentes legislativos se señala que el fin de esta norma es “*complementar los esfuerzos de democratización e institucionalización de los partidos*”<sup>394</sup>. Para ello, “*la reforma (...) establece la implementación de la silla vacía para los delitos dolosos contra la administración pública. Como mecanismo no solo sancionatorio para los partidos que no hagan el análisis y seguimiento de las calidades y antecedentes del candidato, necesarios para dar su aval y presentarlo dentro de su lista; sino que constituye en sí mismo un estímulo para la disciplina de partidos, en la medida que obliga a establecer dinámicas internas para la selección de los candidatos.*”<sup>395</sup>

320. Por lo demás, en lo que atañe a su impacto en la conformación del *quórum*, en los antecedentes legislativos se afirmó lo siguiente: “*Desde la vigencia del Acto Legislativo número 01 de 2009, el Constituyente derivado estableció que aquellos miembros de corporaciones públicas que incurrieran en delitos de permanencia, promoción o financiación a grupos armados ilegales o actividades de narcotráfico, contra los mecanismos de participación democrática y de lesa humanidad en ningún caso podrían ser reemplazados en su cargo. Esta prohibición fue denominada la silla vacía, constituida como una sanción para los titulares de los escaños y, en suma, para los partidos políticos, puesto que las curules que habían obtenido a través de los sufragios electorales, a partir de la vigencia de esa norma, quedan sin titular lo que a su turno significa que la representación del partido político se disminuye y, en consecuencia, su poder de decisión política también se afecta*”<sup>396</sup>.

321. Finalmente, como consecuencia de lo anterior, se conserva la fórmula de reducir del cálculo del *quórum* aquellas curules que no puedan ser reemplazadas, extendiendo su aplicación a los casos de impedimentos o recusaciones aceptadas. Textualmente, el artículo 134 del Texto Superior actualmente vigente señala que: “*Para efectos de conformación del quórum se tendrá como número de miembros la totalidad de los integrantes de la Corporación con excepción de aquellas curules*

<sup>394</sup> Gaceta del Congreso 289 de 2015.

<sup>395</sup> Gaceta del Congreso 495 de 2015.

<sup>396</sup> Gaceta del Congreso 289 de 2015. Énfasis por fuera del texto original.

que no puedan ser reemplazadas. La misma regla se aplicará en los eventos de los impedimentos o recusaciones aceptadas”.

322. La discusión que se presenta en este caso y que ya ha sido abordada por la jurisprudencia constitucional, consiste en precisar si la regla previamente transcrita tan solo aplica para la conformación del *quórum* o si también se extiende para el cálculo de las mayorías, en especial, cuando la Constitución exige la aprobación por *mayoría absoluta*.

323. Aun sin necesidad de recurrir a los recientes precedentes que sobre el particular existen en la jurisprudencia de este tribunal, son tres las razones que emanan de la propia Carta y que se fortalecen con el tránsito normativo que condujo a la expedición de la norma actualmente en vigor, las que explican el por qué la fórmula de reducción de los integrantes de una corporación, se aplica no solo para la definición del *quórum* sino igualmente para la determinación de las mayorías:

- (i) En primer lugar, el principio de unidad constitucional excluye que el inciso 3° del artículo 134 de la Carta, se restrinja a un sentido limitado únicamente a la conformación del *quórum*. En efecto, los artículos 145 y 146 del Texto Superior, previamente explicados, para efectos de regular el proceso de conformación de la voluntad democrática, referente a la determinación del número mínimo de congresistas que se requiere para deliberar y tomar una decisión, apelan a un esquema de orden consecucional, en el que sobre la base de la acreditación tanto del *quórum* deliberatorio como decisorio, se habilita continuar con el acto de votación y, por ende, se permite verificar si una decisión obtuvo el número de votos mínimos requeridos para efectos de su lograr aprobación. Una lectura contraria generaría que existieran dos formas de entender la integración de una corporación pública, una para el *quórum*, y otra para la mayoría, lo cual desconoce el esquema concurrente y sincrónico de actuación ideado por el Constituyente, y que se reconoce por el legislador orgánico en el encabezado del artículo 117 de la Ley 5ª de 1992, el cual, como ya se ha visto, establece que: *“Las decisiones que se adoptan a través de los diferentes modos de votación surten efectos en los términos constitucionales. La mayoría requerida, establecido el quórum decisorio, es la siguiente: (...)”*<sup>397</sup>.
- (ii) En segundo lugar, limitar la fórmula para determinar los miembros de las corporaciones públicas tan solo al *quórum* es contraria al principio de efecto útil, ya que permitiría que los partidos y movimientos políticos sancionados con la pérdida de curules, por actos merecedores de reproche jurídico y moral (v.gr., por incurrir en delitos de pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales), puedan seguir impactando en el funcionamiento del órgano, al prolongar el cálculo de sus votos para la consolidación de las mayorías, a pesar de que la medida implementada por la figura de la silla vacía, (i) buscara eliminar totalmente su influencia en las decisiones a tomar, y (ii) disminuir el poder de decisión de los partidos y movimientos que infringieron sus deberes de diligencia y cuidado en la integración de las listas, como consta de forma expresa en los antecedentes del acto de reforma, previamente transcritos.

<sup>397</sup> Énfasis por fuera del texto original.

- (iii) En tercer lugar, el principio de interpretación sistemática conduce a advertir que la norma constitucional pretende eliminar todo tipo de injerencias en el proceso de formación de la voluntad democrática (esto es, en la fijación del *quórum* y de las mayorías), sin desconocer que dicha determinación repercute en el principio democrático, especialmente en lo referente al mandato de representación. Por ello, el último inciso del artículo 134 del Texto Superior, prevé una regla de reconfiguración de las cámaras, cuando las circunscripciones electorales, por efecto de la silla vacía, se reduzcan en sus miembros a la mitad o menos<sup>398</sup>. Nótese que, si las curules siguiesen teniendo un valor para el cálculo de las mayorías, la norma en comento carecería de sentido, ya que no se presentaría un vacío en la representación.

324. El análisis que aquí se propone, y que emana de las normas constitucionales, se refuerza con lo señalado por la Corte en la sentencia C-080 de 2018 y en el auto 282 de 2019. En el primero de los fallos en mención, en el aparte pertinente, se dijo que:

*“La regla sobre la forma de determinar el número de miembros de la corporación para efectos de calcular el quórum, no plantea ningún problema de constitucionalidad por cuanto la misma establece explícitamente que se aplicará “para efectos de conformación de quórum”. El interrogante que surge es en relación con la aplicación de dicha regla para efectos de calcular las mayorías requeridas para la aprobación de proyectos cuando dichas mayorías se establecen en función de los miembros o integrantes de la corporación, como ocurre con la aprobación, modificación o derogación de leyes estatutarias, casos en los cuales el artículo 153 de la Constitución exige “la mayoría absoluta de los miembros del Congreso”. (...)*

*[L]a única forma de garantizar el principio de unidad de la Constitución en la interpretación del ámbito de aplicación de la regla contenida en el inciso tercero del artículo 134 de la Constitución –relativa a la forma de determinar el número de miembros de la corporación en los casos de vacancias que no puedan ser reemplazadas por las causales previstas en su inciso segundo y/o por impedimentos y recusaciones aceptadas–, es la de entender que dicha regla se aplica tanto para efectos de establecer el quórum como para efectos de establecer las mayorías, cuando quiera que ellas se deban calcular en función del número de miembros o integrantes de la corporación. Dicha interpretación resulta además conforme a la historia y a los propósitos de la regla que, como se sabe, pretendía garantizar el funcionamiento del Congreso en las condiciones que surgieron a partir de la reforma constitucional del 2009 mediante la cual se introdujo la figura de la llamada silla vacía (curules que no pueden ser reemplazadas), regla que en la reforma constitucional de 2015 se hizo extensiva, con el mismo propósito, a los casos de impedimentos y recusaciones aceptadas.*

<sup>398</sup> La norma en cita dispone que: “Si por faltas absolutas que no den lugar a reemplazo los miembros de cuerpos colegiados elegidos en una misma circunscripción electoral quedan reducidos a la mitad o menos, el Consejo Nacional Electoral convocará a elecciones para llenar las vacantes, siempre y cuando falten más de veinticuatro (24) meses para la terminación del periodo.”

*La reforma constitucional de 2009 previó, incluso, que si como consecuencia de faltas absolutas que no den lugar a reemplazo, los miembros de los cuerpos colegiados elegidos por una misma circunscripción electoral quedaren reducidos a la mitad o menos, el Gobierno deberá convocar a elecciones para llenar las vacantes, siempre y cuando faltaren más de dieciocho (18) meses para la terminación del período, término este ampliado a veinticuatro (24) meses en la reforma de 2015.*

*Se trata de reglas adoptadas con la finalidad explícita de garantizar el funcionamiento del Congreso, teniendo en cuenta que (i) sus miembros no tienen suplentes, (ii) que solo podrán ser reemplazados en los casos de faltas absolutas o temporales que determine la ley por los candidatos no elegidos que le sigan en la misma lista electoral, y (iii) que, en ningún caso, podrán ser reemplazados en los casos de las faltas absolutas o temporales previstas en el inciso segundo del artículo 134 (condena por los delitos señalados, renuncia luego de la vinculación a procesos penales por dichos delitos y orden de captura proferida dentro de los mismos), y en los casos de aceptación de impedimentos o recusaciones.*

*Adicionalmente, si no se hace extensiva la regla sobre la forma de determinar el número de miembros de la corporación en los casos de vacancias que no puedan ser reemplazadas para efectos de determinar las mayorías, se estaría admitiendo que en la Constitución subsisten dos formas de determinar la composición del Congreso, una para efectos de quórum y otra para efectos de mayorías y, así mismo, que la reunión de esa corporación con el **quórum decisorio** carecería de competencia para **decidir**, lo cual conduciría a normas constitucionales contradictorias. En efecto, mientras el artículo 145 de la Constitución establece que en el Congreso pleno, las cámaras y sus comisiones, las decisiones solo podrán tomarse con la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación, para cuyo cálculo se excluirían las curules que no pueden ser reemplazadas en los términos del artículo 134, la aprobación de las leyes estatutarias requeriría la mayoría absoluta de los miembros de la misma corporación, para cuyo cálculo no se excluirían las curules que no pueden ser reemplazadas.*

*El siguiente ejemplo ilustra la contradicción: teniendo en cuenta la composición del Senado en la fecha de la plenaria en la que se aprobó la iniciativa, según consta en las Actas de Plenaria 29 y 30, del 1 y 7 de noviembre de 2017, para efectos del **quórum decisorio** el Senado hubiera podido reunirse válidamente con 45 senadores, esto es, la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación contabilizados conforme al artículo 134, pero para efectos de **aprobar** los proyectos debatidos en la misma sesión hubiera requerido 54 senadores, lo cual conduciría a la contradicción de que estando reunido el Senado con el quórum para decidir no podría decidir, no obstante que –salvo que la Constitución establezca una fórmula diferente–, tanto el **quórum decisorio** como la **mayoría absoluta** se determinan en función de **la mayoría de los integrantes o miembros de la respectiva corporación**. Y no se trata solo de la aprobación, modificación o derogación de leyes estatutarias, sino de proyectos normativos de distinta naturaleza cuya aprobación requiere también la mayoría absoluta de los miembros o integrantes de la*

*Corporación, tales como la aprobación de reformas constitucionales en segunda vuelta (art. 375, inc. 2º); las leyes de facultades extraordinarias al Presidente de la República (art. 150-10); las leyes orgánicas (...)[;] las leyes que disponen que el pueblo en votación popular decida si convoca una Asamblea Constituyente con la competencia, el periodo y la composición que las mismas leyes determinen (art. 376, inc. 1º); las leyes que sometan a referendo un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore (art. 378, inc. 1º); (...) las leyes que reservan al Estado determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, por razones de soberanía o de interés social (art. 365, inc. 2º); [y] las leyes que limitan el ejercicio de los derechos de circulación y residencia, establecen controles a la densidad de la población, regulan el uso del suelo y sometan a condiciones especiales la enajenación de bienes inmuebles con el fin de proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el ambiente y los recursos naturales del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (art. 310, inc. 2º) (...).*

*Evidentemente una interpretación que desconozca la aplicabilidad de la misma regla sobre composición del Congreso para efectos de quórum y mayoría absoluta (no obstante que, se repite, tanto el quórum como las mayorías absolutas se definen en función de la mayoría de los integrantes o miembros de la respectiva Corporación), alteraría la coherencia del régimen de funcionamiento del Congreso la cual resulta indispensable para mantener el principio de unidad de la Constitución y, de esa manera, garantizar los propósitos de la reforma en el sentido de asegurar el funcionamiento del Congreso en un contexto de nuevas reglas que alteran su composición.*

*Lo anterior, permite entender que el quórum y la mayoría se configuran en relación con la misma composición de la corporación de que se trate, integrada por congresistas con capacidad jurídica para participar en las deliberaciones y en las votaciones, capacidad de la que carecen los congresistas respecto de los cuales se configuran las faltas absolutas o temporales a que se refiere el inciso segundo del artículo 134, esto es la condena por delitos comunes relacionados con la pertenencia, promoción o financiación a grupos armados ilegales o con actividades de narcotráfico; por delitos dolosos contra la administración pública, contra los mecanismos de participación democrática, o de lesa humanidad; igualmente quienes renuncien habiendo sido vinculados formalmente a procesos penales por la comisión de tales delitos, o se profiera contra ellos orden de captura dentro de los respectivos procesos; causales que dan lugar a vacancias absolutas o temporales que no pueden ser reemplazadas, como ocurre también con los congresistas a quienes se les acepten los impedimentos o las recusaciones contra ellos formuladas.”*

325. Línea que se reiteró, como ya se advirtió, en el auto 282 de 2019, en el que se expuso que:

*“Cabría concluir, en consecuencia, atendiendo a las razones históricas que motivaron la adopción de la regla, que las curules que no pueden ser reemplazadas, para efectos de quórum y mayorías, son aquellas que corresponden a integrantes de la Corporación que carecen, en relación con una decisión, de capacidad jurídica para participar en su adopción*

por encontrarse impedidos para el ejercicio de las funciones o separados del cargo, como consecuencia de encontrarse incurso en faltas temporales o absolutas que la ley no ha determinado que puedan ser reemplazadas.

La capacidad jurídica se refiere a la facultad o atribución de la que disponen los miembros de las corporaciones públicas de elección popular **para participar en las deliberaciones y, por consiguiente, para votar en los asuntos de competencia de la Corporación a la que pertenecen.** Dicha capacidad es un atributo de la investidura o representación democrática que el pueblo le ha conferido al elegido, cuyo ejercicio, conforme al artículo 3 de la Constitución, se encuentra sometido a las reglas que la misma Carta establece, entre las cuales cabe destacar: (i) haber sido elegido popularmente o llamado a ocupar una vacante en la respectiva corporación; (ii) haber tomado posesión del cargo; (iii) no encontrarse incurso en una causal de vacancia temporal o absoluta que implique la suspensión o la separación en el ejercicio del cargo; y (iv) no encontrarse en situación de impedimento o recusación aceptada”<sup>399</sup>.

326. Por último, dado que el asunto bajo examen se relaciona con la determinación de la **mayoría absoluta**, la cual se define por la ley como aquella “decisión [que] es adoptada por la mayoría de los votos de los integrantes”<sup>400</sup>, cabe reseñar la forma como la Corte ha explicado la manera de proceder a su verificación, para lo cual basta con tener en cuenta lo dispuesto en el siguiente párrafo de la sentencia C-784 de 2014:

“La definición de mayoría absoluta que prevé la Ley 5ª de 1992 está a la base de las conclusiones precedentes. El artículo 117 de la Ley 5ª no define la decisión por mayoría absoluta como aquella que toma “la mitad más uno” de los miembros de la Corporación o célula, sino como la de “la mayoría de los votos de los integrantes”. Según esto, **no importa si los ‘integrantes’ constituyen un número par o impar, pues la mayoría absoluta se conforma por la concurrencia de la mayoría de votos de integrantes exactamente, sin aproximaciones por exceso o por defecto.** Cuando el número de integrantes es de 19, la mayoría de ellos es cualquier número igual o superior a 10. Cuando 10 de los integrantes de la Comisión votan en un sentido, y los miembros restantes en otro, es evidente que estos últimos –que serían 9 a lo sumo– están en minoría. Después de que 10 miembros de una Comisión con 19 integrantes votan en un sentido, en esa comisión no existe ninguna otra agrupación humana que pueda obtener igual o mayor votación, y es a esto a lo que llamamos mayoría absoluta.”<sup>401</sup>

327. Dentro de este contexto, cabe recordar que conforme al artículo 122 de la Ley 5ª de 1992, la votación es el “acto colectivo por medio del cual las cámaras y sus comisiones declaran su voluntad acerca de una iniciativa o un asunto de interés general.” La votación nominal y pública, como lo exige la Constitución (CP art. 133), permite conocer inmediatamente el resultado de la decisión, puesto que los votos quedan registrados en un sistema electrónico<sup>402</sup>. La práctica de este

<sup>399</sup> Énfasis por fuera del texto original.

<sup>400</sup> Ley 5ª de 1992, art. 117. Énfasis por fuera del texto original.

<sup>401</sup> Énfasis por fuera del texto original.

<sup>402</sup> Ley 1431 de 2011, art. 2.

acto del proceso legislativo tiene lugar a partir de la apertura y hasta el cierre del registro<sup>403</sup>, sin que sea posible su interrupción, salvo cuando algún congresista “*plantee una cuestión de orden sobre la forma como se está votando*”<sup>404</sup>, esto es, en lo referente al sistema de votación adoptado. El resultado que arroje es inmutable y definitivo, en tanto incorpora una manifestación de voluntad que expresa la realización del principio democrático.

328. Cuando se exige la *mayoría absoluta* en la votación de un acto, la obtención del número mínimo de apoyos requeridos debe darse en el momento en el cual se mantiene abierto el registro, pues una vez éste se cierra surgen dos hipótesis. La primera, en la que los votos favorables obtenidos logran la mayoría exigida, caso en el cual el acto se entiende aprobado. Y, la segunda, en la que la votación favorable no alcanza el número mínimo de votos exigidos, ya sea porque no se logra el umbral o porque los votos negativos son la mayoría, circunstancia en la cual se entiende negada la proposición o el proyecto sometido a decisión. Un ejemplo sobre el particular se encuentra en la sentencia C-816 de 2004, en la que se declaró la inexecutable de una reforma constitucional, por cuanto en la segunda vuelta, en el sexto debate, no se obtuvo la mayoría absoluta requerida en el artículo 375 del Texto Superior.

329. En dicho caso, el informe de ponencia del cual dependía la aprobación de la integridad del articulado había obtenido una votación favorable de 83 congresistas (sobre un total de 166 representantes a la Cámara), ello significaba que no había alcanzado “*la mayoría constitucionalmente requerida, lo cual implicaba (...) que el proyecto no podía seguir su trámite*”<sup>405</sup>. En efecto, el resultado jurídico de dicha votación era “*el del hundimiento o archivo del proyecto*”<sup>406</sup>. Para la Corte, una decisión en sentido contrario, posición que aquí se reitera, “*equivale a una supresión de los efectos [de una] votación, que obviamente es un vicio de particular gravedad, por cuanto desconoce una decisión de las cámaras, con lo cual [se] distorsiona la voluntad democrática del Congreso*”<sup>407</sup>.

330. Por tal razón, el artículo 117 de la Ley 5ª de 1992 refiere a que las decisiones del Congreso únicamente surten efectos, cuando se obtiene la mayoría exigida para cada acto<sup>408</sup>. En este sentido, como ya se mencionó, en el caso de la mayoría absoluta, más allá de la salvaguarda del principio mayoritario, suele existir una valoración especial acerca del papel que desempeñan las minorías, pues, en no pocas ocasiones, sin su concurso, difícilmente se obtiene el número mínimo de apoyos requerido para aprobar una iniciativa, por lo que esa voluntad, expresada en el debate congresional, demanda la protección del juez constitucional.

## K. LA INSTANCIA LEGISLATIVA DE LA CONCILIACIÓN

331. El artículo 161 de la Constitución Política establece que, cuando surgieren discrepancias entre las cámaras respecto del texto aprobado de un proyecto de ley o de reforma constitucional, como mecanismo de solución se exige la designación de

<sup>403</sup> Sobre el particular, el artículo 2 de la Ley 1431 de 2011 señala que: “(...) Cuando se utilicen medios electrónicos en las votaciones, será el Presidente de la Corporación o Comisión quien determine los tiempos entre la iniciación de la votación y el anuncio de su resultado sin exceder los treinta (30) minutos por votación”.

<sup>404</sup> Ley 5ª de 1992, art. 132.

<sup>405</sup> Corte Constitucional, sentencia C-816 de 2004.

<sup>406</sup> *Ibidem*.

<sup>407</sup> *Ibidem*.

<sup>408</sup> “Las decisiones que se adopten a través de los diferentes modos de votación surten sus efectos en los términos constitucionales.”

una comisión de conciliación compuesta “*por un mismo número de senadores y representantes, quienes[,] reunidos conjuntamente, procurarán conciliar los textos, y en caso de no ser posible, definirán por mayoría*”. El texto conciliado, conforme al citado procedimiento, “*se someterá a debate y aprobación de las respectivas plenarias. Si después de la repetición del segundo debate persiste la diferencia, se considera negado el proyecto*”. Esta última consecuencia se concreta en su alcance en el artículo 189 de la Ley 5ª de 1992, en el que se aclara que la decisión de tener por **negado** el proyecto, se limita a los artículos o disposiciones que siguen siendo materia de discrepancia por la plenaria de cada cámara, una vez el *texto conciliado* es sometido a su consideración, “*siempre que no fueren fundamentales al sentido de la nueva ley*”, con miras a salvaguardar el principio democrático que subyace en el acto de aprobación de un texto de carácter normativo, incluido aquel que se produce por la vía del acto legislativo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 227 de la citada Ley 5ª de 1992<sup>409</sup>. A continuación, se desarrollará el estudio de las etapas básicas de actuación que se producen en esta instancia del procedimiento legislativo, sobre la base de la introducción previamente realizada.

332. La *designación* de las comisiones de conciliación se encuentra regulada en los artículos 161 de la Constitución Política, 186 a 187 de la Ley 5ª de 1992 y 17 de la Ley 974 de 2005, (i) en los que se establece que su integración corresponde a los presidentes de las cámaras, (ii) a través de la designación de un mismo número de senadores y representantes, (iii) que podrá incluir a los miembros de las respectivas comisiones permanentes que hayan participado en la discusión del proyecto, así como a sus autores y ponentes, y a quienes hayan formulado reparos, observaciones o propuestas en las plenarias<sup>410</sup>. Por virtud del régimen de bancadas introducido por la reforma constitucional prevista en el Acto Legislativo 01 de 2003, en la referida Ley 974 de 2005 se incluyó el mandato de que las Mesas Directivas deberán asegurar en su composición, en los casos en que se designe una comisión plural por cada cámara, (iv) la representación de las distintas bancadas<sup>411</sup>.

333. Una vez designada la comisión de conciliación en los términos previstos en el párrafo anterior, ésta tiene el deber constitucional y legal de reunirse de forma conjunta, con el propósito de *sesionar* de cara a proponer un articulado (*un único articulado*), a través del cual se logren solucionar las discrepancias existentes. A tal decisión se llegará mediante (1) la conciliación, y solo en caso de no ser posible, (2) se recurrirá al auxilio de la regla de la mayoría (*opción que se sujetará a la existencia de un número plural de miembros designados por cada cámara en la comisión*).

334. El resultado de esta actuación corresponderá al *texto conciliado*, el cual deberá ser incluido en el *informe de conciliación* que la comisión tiene el deber de entregar a las plenarias de cada corporación. Este documento se elaborará en el término que se fije para el efecto y deberá explicar cómo se llegó al articulado propuesto<sup>412</sup>.

<sup>409</sup> La norma en cita dispone que: “**Artículo 227. Reglas de procedimiento aplicables.** Las disposiciones contenidas en los capítulos anteriores referidas al proceso legislativo ordinario que no sean incompatibles con las regulaciones constitucionales, tendrán en el trámite legislativo constituyente plena aplicación y vigencia.”

<sup>410</sup> Ley 5ª de 1992, art. 187.

<sup>411</sup> Esta norma fue avalada en su constitucionalidad en la sentencia C-453 de 2006, en la que se aclaró que siempre que se conformen comisiones plurales, la integración por bancadas no es “*opcional*” sino “*obligatoria*”, asegurando la representación efectiva de todas las vertientes políticas que integran el Congreso.

<sup>412</sup> Dispone el artículo 188 de la Ley 5ª de 1992: “*Las comisiones accidentales de mediación presentarán los respectivos informes a las Plenarias de la Cámaras en el plazo señalado. En ellos se expresarán las razones acerca del proyecto controvertido para adoptarse, por las corporaciones, la decisión final*”

335. Como se advierte de lo anterior, la razón de ser de las comisiones de conciliación, además de permitir que en las plenarios de las cámaras se puedan introducir modificaciones a una iniciativa aprobada en comisiones, es superar las discrepancias que se hayan suscitado respecto de un proyecto, para lo cual se ha entendido que el *límite material de su competencia* se deriva de lo previsto en el artículo 158 de la Constitución, por virtud del cual se exige que toda iniciativa deberá referirse a una misma temática y que serán “*inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella*”.

336. En este orden de ideas, la Corte ha sostenido que dichas comisiones deben unificar los textos divergentes, esto es, todos los artículos que hayan sido aprobados de manera distinta<sup>413</sup>, en cuya labor no solo están autorizadas para modificar su contenido, sino incluso para crear textos nuevos, si de esa forma logran superar las diferencias<sup>414</sup>, siempre que dicha actuación se realice dentro del ámbito de la misma materia o contenido temático de la iniciativa que se está discutiendo.

337. Una vez la comisión logra la unificación del proyecto en un único texto (por consenso o por mayoría), éste deberá ser sometido a *discusión y aprobación* de las respectivas **plenarias**, previa publicación del informe de conciliación con un día por lo menos de anticipación<sup>415</sup>. Nótese que en el artículo 161 la Constitución se dispone que, en esta etapa del procedimiento legislativo, lo que se lleva a cabo es “(...) *la repetición del segundo debate*”, pero con un alcance claramente limitado a la facultad de conciliar los textos aprobados por cada cámara. No se trata entonces de reabrir la discusión sobre la totalidad del proyecto, sino de decidir sobre la aquiescencia en un **texto único** que se somete a su aprobación y que refleja una voluntad integrada por parte del legislativo. De esta manera, la actuación se concreta en ratificar un informe acordado por unos delegatorios, en el que se presenta un mismo articulado para ambas cámaras.

338. Al tratarse de un debate pueden presentarse múltiples situaciones que deben ser objeto de valoración dentro del procedimiento legislativo, como más adelante se detallará. No obstante, la Carta y la Ley 5ª de 1992 regulan *explícitamente* la hipótesis extraordinaria y excepcional, pero posible, de la falta de acuerdo en el texto conciliado.

339. Así, por una parte, el enunciado final del artículo 161 del Texto Superior señala que: “*Si después de la repetición del segundo debate persiste la diferencia, se considera negado el proyecto*”, y por la otra, el artículo 189 de la Ley 5ª de 1992 aclara que: “*Si repetido el segundo debate en las Cámaras persistieren las diferencias sobre un proyecto de ley, se considerará negado en los **artículos o disposiciones materia de discrepancia**, siempre que no fueren fundamentales al sentido de la nueva ley*”<sup>416</sup>.

340. Para la Corte, y como se ha advertido por la jurisprudencia constitucional, en virtud del deber de armonización de las dos normas previamente transcritas, es claro que un proyecto de ley o de reforma constitucional no puede entenderse como

<sup>413</sup> El artículo 186 de la Ley 5ª de 1992, en el aparte pertinente, establece que: “(...) *serán consideradas como discrepancias las aprobaciones de articulado de manera distinta de la otra Cámara, incluyendo las disposiciones nuevas*”.

<sup>414</sup> Véanse, entre otras, las sentencias C-1488 de 2000, C-198 de 2001 y C-282 de 1995.

<sup>415</sup> *Ibidem*.

<sup>416</sup> Énfasis por fuera del original.

negado en su *integridad*, por la sola circunstancia de que existan diferencias en la decisión que se adopta por cada cámara, respecto del contenido del articulado unificado, que se somete a su discusión y votación con base en el informe de conciliación<sup>417</sup>. En efecto, los reparos que se sigan manifestando por las plenarias, a pesar de que se pone a su consideración un mismo texto conciliado, tan solo genera el resultado de afectar los “*artículos o disposiciones materia de discrepancia*”, siendo ellos, y solo ellos, los que se coligen como negados, preservando el resto de la iniciativa para continuar con su sanción y/o promulgación.

341. Bajo este contexto, y por regla general, se impone un criterio de ***separabilidad***, en el que lejos de que el juez constitucional pueda concluir que toda discrepancia conduce a dar por negado todo el proyecto, su actuación debe ser distinta y debe ser acorde con el principio de conservación del derecho, cuyo mandato tan solo da lugar a excluir, y se insiste en ello, los artículos o disposiciones en los que persiste la diferencia.

342. Ahora bien, el mismo artículo 189 de la Ley 5ª de 1992, prevé a una excepción a la citada regla general, por la cual cabe inferir que el proyecto fue negado en su integridad, cuando los artículos o disposiciones que mantienen la discrepancia, son “*fundamentales al sentido de la nueva ley*”. Así lo advirtió la Corte, al realizar una interpretación *a contrario sensu* de dicha expresión<sup>418</sup>. En este contexto, es deber del juez constitucional examinar de manera concreta, si las disposiciones o normas que forjan la diferencia, son las que le dan sentido a la iniciativa y sin las cuales la misma perdería su razón de ser.

343. Para el efecto, en las sentencias C-557 de 2000 y C-305 de 2004, este tribunal impuso dos criterios de valoración: (i) “***uno puramente cuantitativo, referente al número de artículos que tendrían que ser retirados del ordenamiento [jurídico, como consecuencia de la] inconstitucionalidad parcial, y a la proporción que ellos representan respecto de la totalidad del texto legal. Evidentemente este criterio cuantitativo tiene importancia, pues si el porcentaje de la ley que estuviere afectado (...) fuera significativo, naturalmente tendría que entenderse que el mismo es fundamental al sentido de la ley***”<sup>419</sup>; y otro de ***carácter material***, vinculado con el “*tema regulado por las normas particularmente señaladas como inconstitucionales, o por algunas de ellas*”<sup>420</sup>, sin las cuales la iniciativa deformaría en una distinta o perdería el atributivo de tener una real y efectiva aplicación.

344. No puede el juez constitucional, sin un análisis concreto y sobre la base de los dos criterios previamente expuestos, concluir que los artículos o disposiciones en los que persiste una diferencia por las plenarias de ambas cámaras son *fundamentales*, para extender en contra de un proyecto la consecuencia de entenderlo como negado como un todo, puesto que al ser una decisión tan gravosa respecto del principio democrático y de conservación del derecho, se hace necesario que su justificación reclame una carga mayor de argumentación, que excluya la aplicación de técnicas de interpretación que el propio ordenamiento jurídico estipula para lograr la congruencia, armonización e integralidad de un texto normativo.

<sup>417</sup> Corte Constitucional, sentencias C-557 de 2000 y C-305 de 2004.

<sup>418</sup> Corte Constitucional, sentencia C-557 de 2000.

<sup>419</sup> Énfasis por fuera del texto original.

<sup>420</sup> *Ibidem*.

345. Por fuera de lo anterior, y como ya se advirtió, existen algunas circunstancias procedimentales que carecen de una regulación expresa, pero sobre las cuales la Corte se ha referido en oportunidades anteriores.

346. Una de ellas se abordó en la sentencia C-084 de 2018, en donde este tribunal se pronunció sobre un caso en el que se radicaron dos informes de conciliación por parte de la comisión designada para el efecto. El primero el 14 de diciembre de 2016 y el segundo al día siguiente. Al confrontar ambos informes, se advirtió que existía una modificación en el texto sometido a consideración de las plenarias, en particular, respecto de un artículo, el cual aparecía en el primero de los informes, más no en el segundo.

347. La pregunta que se formuló esta corporación es si cabía que la comisión de conciliación sustituyese el primer informe y, por lo mismo, haya radicado uno nuevo. A juicio de este tribunal, no existe prohibición constitucional o reglamentaria que impida tal proceder, por el contrario, si la competencia de dicho organismo se vincula con la necesidad de resolver controversias y presentar un texto unificado, *“es posible que se produzcan los ajustes que se estimen pertinentes (...) hasta que las plenarias asuman el estudio del tema en los respectivos debates”*<sup>421</sup> y adopten una decisión definitiva sobre el particular.

348. Precisamente, la Corte destacó que debe tenerse en cuenta que el trámite de las leyes se guía por el principio democrático y se caracteriza por su naturaleza **dinámica**, *“lo cual significa que las distintas herramientas de procedimiento deben ser entendidas y aplicadas en un sentido que tienda a favorecer la generación de consensos y que, al mismo tiempo, asegure el respeto por la voluntad democrática expresada por ambas cámaras”*<sup>422</sup>.

349. Para lograr tal cometido, en el caso de la instancia de conciliación, tal y como lo manifestó esta corporación en dicha ocasión y se reitera en esta oportunidad, no cabe referir a un límite distinto que el derivado del debate y aprobación definitivo del asunto por las plenarias, pues una lectura contraria podría llevar a que pese a que (i) la comisión detecta deficiencias de trámite, o (ii) que se radica un texto contrario a la unidad temática de la iniciativa, o (iii) que las plenarias (ambas o una de ellas), decida proponer la revisión del contenido del informe para que plasme una visión de consenso, dicha instancia estaría inhabilitada para corregir tales deficiencias, *“(...) postura que no solo desnaturalizaría el fin que subyace en la función legislativa (crear, derogar y reformar leyes), sino que también resultaría contraria a importantes principios que rigen la labor de producción normativa, como lo son el principio de corrección del trámite y el principio de instrumentalidad de las formas”*<sup>423</sup>.

350. Debe recordarse, por lo demás, que el rol o papel que cumple la comisión de conciliación no es el de adoptar decisiones definitivas, ya que tal competencia está reservada de forma exclusiva para las plenarias. Su encargo se limita a presentar un texto de acuerdo bicameral, el cual, lejos de ser intangible, puede modificarse, respondiendo al carácter dinámico del proceso legislativo y a la necesidad de construir consensos alrededor de la manifestación de la voluntad democrática.

<sup>421</sup> Corte Constitucional, sentencia C-084 de 2018.

<sup>422</sup> Corte Constitucional, sentencia C-084 de 2018.

<sup>423</sup> Corte Constitucional, sentencia C-084 de 2018.

351. Un informe es tan solo el estudio que recoge la formulación de una proposición que será sometida a debate y aprobación, por lo que el límite de las actuaciones de las comisiones de conciliación se circunscribe a los citados actos, de suerte que una vez las plenarias asumen el conocimiento del asunto y toman una determinación definitiva sobre el proyecto, precluye la oportunidad para insistir en la conciliación de los textos.

**L. LAS CIRCUNSCRIPCIONES TRANSITORIAS ESPECIALES DE PAZ PARA LA CÁMARA DE REPRESENTANTES, LOS DERECHOS A LA IGUALDAD, A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y A LA REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS, EL ACUERDO FINAL Y SU EJECUCIÓN DE BUENA FE (ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2017)**

*Las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes y el Acuerdo Final*

352. El 24 de noviembre de 2016, el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) suscribieron el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (AF). Dicho documento está compuesto por seis puntos, los cuales corresponden a las siguientes temáticas: (i) reforma rural integral; (ii) *participación política: apertura democrática para construir la paz*; (iii) cese al fuego de hostilidades bilateral y definitivo y la dejación de las armas; (iv) solución al problema de drogas ilícitas; (v) víctimas; y (vi) *mecanismos de implementación y verificación*. Para los efectos del asunto bajo examen, la Sala Plena se referirá a los puntos dos y seis.

353. El primero de los ejes mencionados corresponde a la participación política, en el que como premisa fundamental se consagra que la construcción y consolidación de la paz requiere *“de una ampliación democrática que permita que surjan nuevas fuerzas en el escenario político[,] para enriquecer el debate y la deliberación de los grandes problemas nacionales y, de esa manera, fortalecer el pluralismo y[,] por tanto[,] la representación de las diferentes visiones (...) de la sociedad (...). Es importante ampliar y cualificar la democracia como condición para lograr bases sólidas para forjar la paz”*<sup>424</sup>.

354. Se considera entonces que, en aras de lograr dicho fin, la participación política debe ser más amplia, incluyente, pluralista y representativa, pues se admite que históricamente en Colombia ha existido un problema de escasa representación de algunos sectores de la sociedad. Por ello, el AF destaca que es necesario, por una parte, facilitar *“la constitución de nuevos partidos y movimientos políticos que contribuyan al debate y al proceso democrático, [y que] tengan suficientes garantías para el ejercicio de la oposición y [para] ser verdaderas alternativas de poder”*<sup>425</sup>; y, por la otra, fortalecer los escenarios de participación y de inclusión política, especialmente de los habitantes de las zonas más apartadas y marginadas con ocasión del conflicto y del abandono estatal. Este último objetivo se plasma reiteradamente, como soporte en la construcción de la paz, en los siguientes términos:

<sup>424</sup> AF., p. 35.

<sup>425</sup> *Ibidem*.

*“[U]na mayor participación electoral requiere adicionalmente de medidas incluyentes que faciliten el ejercicio de ese derecho [a la participación política], en especial en zonas apartadas o afectadas por el conflicto y el abandono (...). [L]a construcción de la paz requiere que los territorios más afectados por el conflicto y el abandono, en una fase de transición, tengan una mayor representación en el Congreso de la República para asegurar la inclusión política de esos territorios y sus poblaciones, así como la representación de sus intereses. (...) [E]l fortalecimiento de la participación política y social conlleva una necesaria transformación de la cultura política existente en el país. Con el fin de ampliar y de robustecer la democracia y de esa manera consolidar la paz, es necesario promover una cultura política participativa, fundamentada en el respeto de los valores y principios democráticos, la aceptación de las contradicciones y conflictos propios de una democracia pluralista, y el reconocimiento y respeto por el opositor político”<sup>426</sup>.*

355. Como medida incluyente dirigida a asegurar el cumplimiento de este último objetivo, se previó en el AF la creación de *“16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la elección de un total de 16 Representantes a la Cámara de Representantes, de manera temporal y por 2 períodos electorales”<sup>427</sup>*. Este mandato se plasmó en el punto 2.3.6 de lo acordado, en los términos que a continuación se reproducen:

**“2.3.6. Promoción de la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono**

En el marco del fin del conflicto y con el objetivo de garantizar una mejor integración de zonas especialmente afectadas por el conflicto, el abandono y la débil presencia institucional, y una mayor inclusión y representación política de estas poblaciones y de sus derechos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, y también como una medida de reparación y de construcción de la paz, el Gobierno Nacional se compromete a crear en estas zonas un total de 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la elección de un total de 16 Representantes a la Cámara de Representantes, de manera temporal y por 2 períodos electorales.

Las Circunscripciones contarán con reglas especiales para la inscripción y elección de candidatos y candidatas. Igualmente, las campañas contarán con financiación especial y acceso a medios regionales. Se establecerán mecanismos especiales de acompañamiento para asegurar la transparencia del proceso electoral y la libertad del voto del electorado.

Los candidatos y candidatas en todo caso deberán ser personas que habiten regularmente en estos territorios o que hayan sido desplazadas de ellos y estén en proceso de retorno. Los candidatos y candidatas podrán ser inscritos por grupos significativos de ciudadanos y ciudadanas u organizaciones de la Circunscripción, tales como organizaciones campesinas, de víctimas (incluyendo desplazados y desplazadas), mujeres y sectores sociales que trabajen en pro de la construcción de la paz y el

<sup>426</sup> AF., p. 36.

<sup>427</sup> AF., p. 54. Énfasis por fuera del texto original.

mejoramiento de las condiciones sociales en la región, entre otros. El Gobierno Nacional pondrá en marcha procesos de fortalecimiento de las organizaciones sociales en estos territorios, en especial de las organizaciones de víctimas de cara a su participación en la circunscripción.

Los candidatos y candidatas serán elegidos por los ciudadanos y ciudadanas de esos mismos territorios, sin perjuicio de su derecho a participar en la elección de candidatos y candidatas a la Cámara de Representantes en las elecciones ordinarias en sus departamentos. Los partidos que cuentan con representación en el Congreso de la República o con personería jurídica, incluido el partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, no podrán inscribir candidatos ni candidatas para estas Circunscripciones.

La organización electoral ejercerá una especial vigilancia sobre el censo electoral, la inscripción de candidatos y candidatas y la financiación de las campañas, garantizando que se cumplan las reglas establecidas. Se promoverán mecanismos adicionales de control y veeduría por parte de organizaciones especializadas como la Misión de Observación Electoral (MOE) y de partidos y movimientos políticos.”

356. Un examen sobre lo acordado permite resaltar las siguientes características fundamentales de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz:

- (i) Las CTEPCR corresponden a una medida adoptada no solo como parte de los acuerdos para lograr el fin del conflicto armado interno, sino igualmente para buscar dar solución a los problemas de *representación* que históricamente se han denunciado, bajo la idea de lograr una sociedad más incluyente, pluralista y participativa, facilitando la creación de fuerzas políticas que tradicionalmente no han tenido representación en el Congreso de República y dándole voz a las personas que habitan los territorios más afectados por la violencia. El ajuste propuesto consiste en aumentar, de manera temporal y por dos períodos electorales, el número de representantes a la Cámara previsto en el artículo 176 de la Carta, y complementado con el artículo 112 del Texto Superior, con un total de 16 curules adicionales a las 167 que existen por virtud de las normas en cita<sup>428</sup>. Ello, sin perjuicio de las cinco adicionales que se otorgaron a las FARC-EP, por los períodos electorales 2018-2022 y 2022-2026, conforme al Acto Legislativo 03 de 2017.

---

<sup>428</sup> “**Artículo 176.** La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales. // Cada departamento y el Distrito capital de Bogotá, conformará una circunscripción territorial. Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500 que tengan en exceso sobre los primeros 365.000. La circunscripción territorial conformada por el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, elegirá adicionalmente un (1) Representante por la comunidad raizal de dicho departamento, de conformidad con la ley. // Para la elección de Representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial. // Las circunscripciones especiales asegurarán la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante estas circunscripciones se elegirán cuatro (4) Representantes, distribuidos así: dos (2) por la circunscripción de las comunidades afrodescendientes, uno (1) por la circunscripción de las comunidades indígenas, y uno (1) por la circunscripción internacional. En esta última, solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.” “**Artículo 112.** El candidato que le siga en votos a quien la autoridad electoral declare elegido en el cargo de Presidente y Vicepresidente de la República, Gobernador de Departamento, Alcalde Distrital y Alcalde municipal tendrá el derecho personal a ocupar una curul en el Senado, Cámara de Representantes, Asamblea Departamental, Concejo Distrital y Concejo Municipal, respectivamente, durante el período de la correspondiente corporación.”

- (ii) Las CTEPCR son igualmente una medida de carácter *transicional*, que busca realizar un cambio en un problema que viene desde el pasado, que ha sido parte del conflicto y que exige políticas de corrección con alcance inmediato y temporal que ayuden a construir una sociedad más democrática. Por esta razón, no se trata de un ajuste permanente sino limitado a dos *períodos electorales*<sup>429</sup>.
- (iii) Las CTEPCR, al tener como destinatarios a las personas asentadas en zonas especialmente afectadas por el conflicto, adquieren la condición de *medida de reparación* para las víctimas<sup>430</sup>, incluyendo a la población desplazada y en proceso de retorno. Ello se plasma particularmente en el Acuerdo Final por tres vías: (a) la primera circunscribiendo la elegibilidad a las víctimas y habitantes de dichos territorios<sup>431</sup>; (b) la segunda excluyendo de la posibilidad de acceder a tales curules a los partidos políticos tradicionales y a aquel que surja del tránsito político de las FARC-EP<sup>432</sup>; y (c) la tercera previendo su acceso a los pueblos étnicos, cuando su territorio coincida con las zonas que han sido más afectadas por el conflicto<sup>433</sup>.
- (iv) Las CTEPCR constituyen una *medida especial* que también opera como una *garantía de no repetición*, brindando un escenario de participación efectiva a una población que ha sido puesta en situación de extrema vulnerabilidad, y que no afecta el derecho a participar en las elecciones ordinarias<sup>434</sup>, que exige reglas específicas para lograr su operatividad<sup>435</sup>, y que igualmente está sujeta al control electoral del Estado y de las organizaciones especializadas en la materia<sup>436</sup>.

357. En conclusión, se advierte que las CTEPCR son una medida *transicional, de representación, reparación integral y garantía de no repetición a favor de las víctimas*, la cual debe operar conforme a un esquema especial de regulación. Si

<sup>429</sup> Textualmente, en el Acuerdo se señala que: “En el marco del fin del conflicto y con el objetivo de garantizar una mejor integración de zonas especialmente afectadas por el conflicto, el abandono y la débil presencia institucional, y una mayor inclusión y representación política de estas poblaciones y de sus derechos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, (...) el Gobierno Nacional se compromete a crear en estas zonas un total de 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la elección de un total de 16 Representantes a la Cámara de Representantes, de manera temporal y por 2 períodos electorales.” AF., p. 54.

<sup>430</sup> De forma explícita, al describir la medida y plantear sus objetivos, se afirma que opera “como una medida de reparación y de construcción de la paz”. AF., p. 54.

<sup>431</sup> Señala el Acuerdo: “Los candidatos y candidatas en todo caso deberán ser personas que habiten regularmente en estos territorios o que hayan sido desplazadas de ellos y estén en proceso de retorno. Los candidatos y candidatas podrán ser inscritos por grupos significativos de ciudadanos y ciudadanas u organizaciones de la Circunscripción, tales como organizaciones campesinas, de víctimas (...), mujeres y sectores sociales que trabajen en pro de la construcción de la paz y el mejoramiento de las condiciones sociales en la región, entre otros. El Gobierno Nacional pondrá en marcha procesos de fortalecimiento de las organizaciones sociales en estos territorios, en especial de las organizaciones de víctimas de cara a su participación en la circunscripción.” AF., p. 54.

<sup>432</sup> Sobre este punto, se afirma que: “Los partidos que cuentan con representación en el Congreso de la República o con personería jurídica, incluido el partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, no podrán inscribir candidatos ni candidatas para estas Circunscripciones.” AF., p. 54.

<sup>433</sup> En el punto 6.2 del capítulo étnico del Acuerdo, se establece que “[s]e adoptarán medidas para garantizar la inclusión de candidatos de los pueblos étnicos en las listas de las Circunscripciones Territoriales Especiales de Paz - CTEP, cuando su Circunscripción coincida con sus territorios”. AF., p. 208.

<sup>434</sup> “Los candidatos y candidatas serán elegidos por los ciudadanos y ciudadanas de esos mismos territorios, sin perjuicio de su derecho a participar en la elección de candidatos y candidatas a la Cámara de Representantes en las elecciones ordinarias en sus departamentos” AF., p. 54.

<sup>435</sup> “Las Circunscripciones contarán con reglas especiales para la inscripción y elección de candidatos y candidatas. Igualmente, las campañas contarán con financiación especial y acceso a medios regionales. Se establecerán mecanismos especiales de acompañamiento para asegurar la transparencia del proceso electoral y la libertad del voto del electorado.” AF., p. 54.

<sup>436</sup> “La organización electoral ejercerá una especial vigilancia sobre el censo electoral, la inscripción de candidatos y candidatas y la financiación de las campañas, garantizando que se cumplan las reglas establecidas. Se promoverán mecanismos adicionales de control y veeduría por parte de organizaciones especializadas como la Misión de Observación Electoral (MOE) y de partidos y movimientos políticos”. AF. P. 54.

bien nuestro ordenamiento constitucional no ha sido ajeno a la creación y desarrollo de circunscripciones especiales de paz<sup>437</sup>, lo cierto es que la gran diferencia con otras que han existido, es que éstas, por primera vez, se enfocan en las víctimas y en la importancia de darles una voz que las represente, y que tenga la capacidad de velar por sus intereses en el órgano que por excelencia representa al pueblo, buscando, entre otras, ***que participen en el proceso de implementación del Acuerdo***, fijado en este documento en un plazo inicial de 10 años<sup>438</sup>, pero que tiene especialmente como norte de realización los tres períodos presidenciales completos siguientes a la firma del AF, como lo dispone el artículo 2° del Acto Legislativo 02 de 2017 (esto es, entre el 2018 y el 2030).

358. A diferencia de otras oportunidades en las que las circunscripciones especiales de paz se han ideado para las partes armadas del conflicto, como solución política en términos de participación, ésta se separa de esa connotación y se inscribe dentro de una lógica de *representación, reparación integral y garantía de no repetición* a favor de las víctimas. No obstante, para que este propósito se logre efectivamente, cabe recurrir al punto 6 del Acuerdo sobre la implementación, pues allí se dispuso expresamente que éste sería uno de los temas prioritarios a desarrollar, en el entendido que al otorgar participación directa en el Congreso a las FARC-EP, los fines de representación que se buscan a través de las CTEPCR debían actuar de modo complementario y concomitante, puesto que solo así estas nuevas fuerzas podrían enriquecer el debate, forjar la paz y darle legitimidad al desarrollo normativo de lo acordado<sup>439</sup>. Las CTEPCR *tienen sentido en la dinámica prevista y dirigida a la implementación del Acuerdo y dentro los tiempos dispuestos para ello*; por fuera de lo anterior se pierde su carácter reparador, de dignificación y restauración plena de las víctimas.

### Los derechos a la igualdad y a la participación política de las víctimas, vistos desde las CTEPCR

359. La participación política es un elemento axial en la Constitución de 1991 que se expande, a lo largo del texto, como un fin esencial del Estado<sup>440</sup>. Luego, en el artículo 40, se le otorga el carácter de derecho fundamental, al asignar tal condición a todos los derechos políticos<sup>441</sup>. Y se refuerza con el artículo 93 Superior, por vía

<sup>437</sup> El artículo 12 transitorio de la Constitución de 1991 buscó que los grupos guerrilleros vinculados a un proceso de paz y comprometidos con la dejación de armas pudieran tener representación en el Congreso de la República, generando garantías de participación política. Por ello, se otorgaron facultades al Gobierno para la conformación de circunscripciones especiales de paz. En efecto, tal disposición transitoria estableció que: “*Con el fin de facilitar la reincorporación a la vida civil de los grupos guerrilleros que se encuentren vinculados decididamente a un proceso de paz bajo la dirección del Gobierno, éste podrá establecer, por una sola vez, circunscripciones especiales de paz para las elecciones a corporaciones públicas que tendrán lugar el 27 de octubre de 1991, o nombrar directamente por una sola vez, un número plural de Congresistas en cada Cámara en representación de los mencionados grupos en proceso de paz y desmovilizados. El número será establecido por el Gobierno Nacional, según valoración que haga de las circunstancias y del avance del proceso. Los nombres de los Senadores y Representantes a que se refiere este artículo serán convenidos entre el Gobierno y los grupos guerrilleros y su designación corresponderá al Presidente de la República. Para los efectos previstos en este artículo, el Gobierno podrá no tener en cuenta determinadas inhabilidades y requisitos necesarios para ser congresista.*”

<sup>438</sup> AF., p 197.

<sup>439</sup> Dice el Acuerdo: “*Calendario de implementación normativa durante los primeros 12 meses tras la firma del Acuerdo Final, conforme a lo establecido en el Acto Legislativo 1 de 2016: (...) b. Ley y/o normas de desarrollo sobre participación política: Creación de circunscripciones transitorias especiales de paz, ampliación de espacios de divulgación para partidos y movimientos políticos incluyendo a medios de comunicación y difusión*”. AF., p. 203.

<sup>440</sup> “**Artículo 2.** *Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. (...)*”. Énfasis por fuera del texto original.

<sup>441</sup> “**Artículo 40.** *Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: 1. Elegir y ser elegido; 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática; 3. Constituir partidos, movimientos y*

de los tratados internacionales de derechos humanos, en particular, con el artículo 23 del Pacto de San José<sup>442</sup>, el cual consagra, dentro de los derechos convencionales, las garantías de (i) participar en la dirección de los asuntos públicos; (ii) elegir y ser elegido; (iii) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas del país; y (iv) a no ser privado en el ejercicio de estos atributos por fuera de lo dispuesto en la ley y tan solo por “razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”.

360. La incidencia de la participación política sobrepasa el plano individual, pues tiene efectos sobre la conformación de la sociedad democrática y la composición de las ramas del poder público. En esta medida, su ejercicio libre y dotado de todas las garantías incide en el desarrollo del Estado Social de Derecho y especialmente en la realización del principio democrático.

361. En cuanto a la participación política de las víctimas, su antecedente se remonta a la Ley 1448 de 2011, “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, en la que si bien no se creó un esquema de participación directa en los órganos de representación popular, sí se adoptaron medidas para que estos sujetos de especial protección constitucional pudiesen hacer seguimiento, exponer opiniones y difundir propuestas, en torno la implementación de las medidas previstas a su favor en dicha ley<sup>443</sup>.

362. Sin perjuicio de su relevancia para el desarrollo del sistema democrático, en varios pronunciamientos, la Corte ha sido enfática en señalar que el ejercicio de los derechos asociados a la participación política, incluyendo el de elegir y ser elegido, no revisten carácter absoluto, puesto que dependen de las reglas que imponga el legislador con el fin de asegurar principios democráticos, tales como el pluralismo, la defensa de las minorías y la transparencia en los procesos electorales<sup>444</sup>.

363. Así las cosas, y con sujeción a los mandatos dispuestos en la Constitución, el legislador tiene amplia libertad para establecer las reglas dirigidas a garantizar el derecho a elegir y ser elegido, y para determinar la forma como se concreta en términos generales el escenario de participación política de los ciudadanos, que van

---

*agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas; 4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley; 5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas; 6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley; 7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse. (...)”.*

<sup>442</sup> También conocido como Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), el cual entró en vigor para Colombia el 18 de julio de 1978, en virtud de la Ley 16 de 1972.

<sup>443</sup> La Ley 1448 de 2011 previó estos esquemas de participación en los artículos 192, 193 y 194. En la primera de las normas en cita se señala que “[e]s deber del Estado garantizar la participación efectiva de las víctimas en el diseño, implementación, ejecución y seguimiento al cumplimiento de la ley y los planes, proyectos y programas que se creen con ocasión de la misma.” La definición de lo que se entiende por **participación** se dispone en el artículo 261 del Decreto 4800 de 2011, en donde se conceptúa que se trata del derecho “de las víctimas a informarse, intervenir, presentar observaciones, recibir retroalimentación y coadyuvar de manera voluntaria, en el diseño de los instrumentos de implementación, seguimiento y evaluación de las disposiciones previstas en la Ley 1448 de 2011 y los planes, programas y proyectos implementados para fines de materializar su cumplimiento”. Particularmente, se destacan dos mecanismos: (i) las Mesas de Participación de Víctimas (art. 193), que se conforman a nivel municipal, departamental y nacional y que obran como espacios institucionales de representación de la población afectada por el conflicto para la interlocución con el Estado, con el fin de incidir en la construcción, ejecución y control de las políticas públicas; y (ii) las herramientas de participación (art. 194), las cuales vinculan a los alcaldes, gobernadores y al Comité Ejecutivo de Atención y Reparación a las víctimas, con el propósito de crear un protocolo de participación efectivo para las víctimas, en donde los miembros de la Mesas de Participación tengan incidencia, y la oportunidad para pronunciarse sobre las decisiones que impacten a dicho sector de la población.

<sup>444</sup> Corte Constitucional, sentencias C-955 de 2001, T-510 de 2006 y T-232 de 2014.

desde determinar las calidades que se requieren para aspirar a los cargos, la definición del número de ellos, la forma como se adelantará una jornada electoral, los mecanismos dispuestos para definir una elección y los esquemas que permitan captar e identificar la voluntad general. En todo caso, se trata de una regulación que siempre debe estar acorde con los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y que demanda, salvo que se haya acudido a la aprobación de una norma de carácter constitucional, acudir a la técnica de reserva de ley estatutaria (CP art. 152).

364. En el ámbito internacional, por ejemplo, el Comité de los Derechos Humanos en su Observación General No. 25, señaló que el derecho a elegir y ser elegido únicamente puede ser objeto de restricciones razonables, observando los criterios de proporcionalidad y legalidad<sup>445</sup>. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) ha respaldado la libertad de los Estados para fijar las condiciones que permitan garantizar la efectividad de los derechos políticos, lo que incluye la posibilidad de limitarlos o restringirlos, siempre y cuando no se afecte su contenido esencial. Así, en el caso *Yatama vs. Nicaragua*, manifestó que: “[l]a previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a los [mismos]. Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones. Su reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática”<sup>446</sup>. Con posterioridad, en el caso *Castañeda Gutman vs. México*, la Corte indicó que, aunque el sistema interamericano no “*impone un [modelo] electoral determinado ni una modalidad específica para el ejercicio de los derechos a votar y a ser votado*”, la CADH sí establece unos lineamientos abstractos que determinan el contenido esencial de los derechos políticos y que “*(...) permite a los Estados(...)[,] dentro de los parámetros convencionales[,] (...) [regular] esos derechos de acuerdo [con] sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos*”<sup>447</sup>.

365. En línea con lo anterior, desde una perspectiva amplia de análisis y teniendo en cuenta el momento histórico derivado por la suscripción del Acuerdo de Paz, la Corte se ha referido a la *justicia transicional* (que emana de lo pactado y que tiene soporte principal de desarrollo el Acto Legislativo 02 de 2017<sup>448</sup>), como “*el conjunto de herramientas jurídicas, políticas y sociales que se establecen con carácter temporal para superar situaciones de confrontación y violencia generalizada, siendo imprescindible [crear] condiciones que permitan el reconocimiento de las víctimas (verdad, justicia, reparación y no repetición), el restablecimiento de la confianza ciudadana y la obtención de la reconciliación, en*

<sup>445</sup> Comité de los Derechos Humanos, Observación General No. 25, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 194 (1996).

<sup>446</sup> Corte IDH, *Caso Yatama vs. Nicaragua*, sentencia del 23 de junio de 2005. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párrafo 196.

<sup>447</sup> Corte IDH, *Caso Castañeda Gutman vs. México*, sentencia del 6 de agosto de 2008. Énfasis por fuera del texto original.

<sup>448</sup> Lo anterior, sin perjuicio de otros preceptos normativos dirigidos hacia el mismo fin, como lo son, entre otros, el Acto Legislativo 01 de 2016 “*por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*”; el Acto Legislativo 01 de 2017, “*por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones.*”; y el Acto Legislativo 03 de 2017 “*por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*”.

el camino de transición hacia la paz, el fortalecimiento del Estado de derecho y la democracia”<sup>449</sup>.

366. Dentro de este marco de justicia transicional que implica no solo la adopción de medidas jurídicas, sino también **políticas** para el reconocimiento de los derechos de las víctimas y el desarrollo de la democracia, se aprecia que el Acto Legislativo 02 de 2017 le impuso a las instituciones y autoridades del Estado la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final suscrito el día 24 de noviembre de 2016 entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP. Con sujeción a lo anterior, en el punto 2 de este último documento, como ya se señaló, se previó expresamente la creación de las CTEPCR, no solo como una medida de pluralismo e inclusión frente a las víctimas de las zonas del país que han sido especialmente afectadas por el conflicto, el abandono y la débil presencia institucional, sino también como una herramienta efectiva de **“representación política de estas poblaciones**”<sup>450</sup>.

367. Tal representación política se explica, por una parte, por la necesidad de adoptar medidas de reparación integral y de no repetición frente a la circunstancia de que las víctimas, con ocasión de la violación masiva de sus derechos, se enfrentan al fenómeno ya identificado de ciudadanía *precaria* o *incompleta*, por virtud del cual no les ha sido posible ejercer realmente sus derechos políticos y elegir libremente a sus representantes, dando lugar a un escenario de representación fallida<sup>451</sup>, respecto del cual el Estado debe implementar acciones afirmativas de corrección; y por la otra, porque en el marco de los procesos de justicia transicional, la participación de las víctimas en la definición de las políticas públicas con carácter normativo resulta esencial no solo para legitimar las decisiones que se adopten y que repercutan en sus intereses, sino también para velar por el respeto de sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.

368. Desde esta perspectiva, en primer lugar, se advierte que las CTEPCR se previeron como un mecanismo corrector que, en términos de igualdad material, buscan dar respuesta al problema de representación fallida, asegurando una *efectiva de participación de las víctimas en los asuntos públicos*. Precisamente, en este ámbito, cabe señalar que la Corte ha sido enfática en manifestar que el modelo democrático colombiano es participativo y pluralista<sup>452</sup>, lo que le impone al Estado el deber de asegurar el funcionamiento del sistema electoral en condiciones de equidad y proscribiendo toda forma de discriminación, a la vez que le exige adoptar medidas de **accesibilidad efectiva** *“de aquellos que no están en condiciones de participar en los mismos términos que la mayoría”*<sup>453</sup>.

369. Para lograr la realización de este mandato, el Estado goza de un amplio margen de configuración que opera dentro de los linderos que el propio constituyente haya fijado para tal propósito. En este orden de ideas, en materia de accesibilidad efectiva a los órganos de representación popular y, en particular, al

<sup>449</sup> Corte Constitucional, sentencia C-575 de 2014, con fundamento en las sentencias C-370 de 2006 y C-579 de 2013. Énfasis por fuera del texto original.

<sup>450</sup> AF., p. 54.

<sup>451</sup> HOLSTON, J., y otro., *Cities and citizenship, public culture*, vol. 8., 1996, pp. 187-204; HOLZER E., *What happens to law in a refugee camp?* *Law & Society Review*, vol. 47, 2013 pp. 837-872; y FUENTES-BECERRA, D., y otra, *sobre el sujeto-víctima: configuraciones de una ciudadanía limitada*, *Opinión Jurídica*, vol. 15, 2015, pp. 65-77.

<sup>452</sup> CP arts. 1º, 103, 107, 108, 109, entre otros.

<sup>453</sup> Corte Constitucional, sentencia C-027 de 2018.

Congreso de República, existen un conjunto de circunscripciones especiales tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes que reflejan la concreción de dicho mandato, y que prevén espacios de participación real para la población indígena, afro y para los colombianos residentes en el exterior<sup>454</sup>.

370. Sin embargo, la necesidad de ampliar la democracia, de allanar caminos hacia la paz y de reconocer efectivamente a las víctimas, condujo a que en el AF se previera la creación de las CTEPCR, como una medida de accesibilidad efectiva para un sector de la población que no ha podido ejercer realmente sus derechos políticos y que ha carecido de la posibilidad de elegir libremente a sus representantes. Por ello, y como desarrollo del Acto Legislativo 02 de 2017, se dio trámite e impulso al proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 de Cámara, *“por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026”*, cuya aprobación se reclama y cuyo archivo por parte de la Mesa Directiva del Senado se cuestiona por ser abiertamente inconstitucional, al no tener en cuenta que sí fue adoptado por las mayorías requeridas para el efecto.

371. Nótese que no se trata de una medida más dentro de los distintos esquemas de participación, sino de una herramienta esencial y necesaria para corregir un déficit de representación y para apuntar a asegurar unas condiciones de igualdad material, frente a quienes no se han visto realmente reflejados en un órgano constitucional de representación directa. En efecto, aunque el proceso legislativo provee espacios de intervención ciudadana como garantía de pluralidad, los mismos no son equiparables a la función constitucional que cumplen los representantes elegidos directamente por los ciudadanos, ya que dichos espacios son creados de manera derivada y limitados por el propio legislador, es decir, no son una expresión directa de la soberanía popular y no brindan las mismas prerrogativas en el ejercicio de la función legislativa y de competencia en la producción normativa.

372. No sobra recordar que los representantes elegidos por el pueblo tienen el mandato imperativo de responder a sus electores, esto es, ser representantes del poder constituyente en general y de los sectores o territorios que avalaron su elección, estos últimos en el caso particular de las circunscripciones especiales o territoriales<sup>455</sup>. De ahí que, la Corte haya insistido de forma permanente en que la realización de la democracia no se puede quedar únicamente en defender posturas mayoritarias, por fuera del mandato de accesibilidad efectiva que demandan los derechos a la igualdad y a la participación política, y que apuntan a profundizar el pluralismo y a brindar escenarios de acción a las minorías<sup>456</sup>, que resultan esenciales, básicas y definitivas para fortalecer la democracia<sup>457</sup>.

373. La negativa entonces a dar por aprobado el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 de Cámara, supone entonces no solo un problema ligado con el amparo del debido proceso en el trámite legislativo, sino también con

<sup>454</sup> CP. arts. 171 y 176.

<sup>455</sup> Corte Constitucional, sentencia C-169 de 2001.

<sup>456</sup> Corte Constitucional, sentencias C-141 de 2010 y C-027 de 2018.

<sup>457</sup> En la sentencia C-141 de 2010 se expuso que: *“(...) no se trata de desconocer el principio mayoritario que todavía es eje central de la democracia, sino de reconocer que, siendo imposible la unanimidad, la configuración de una mayoría implica la existencia de las minorías que en un debate electoral no logran hacer triunfar sus respectivas opciones. Esas minorías, lejos de ser acalladas en aras del predominio mayoritario, tienen derecho a ofrecer sus opiniones y programas como alternativas con posibilidad real de concitar la adhesión ciudadana para transformarse en mayoría, lo que exige la previsión de reglas que encaucen la dinámica del proceso político y, claro está, el acatamiento de esas reglas, sobre todo por aquellos que encarnan el ideal mayoritario”*. Énfasis por fuera del texto original.

el eventual aplazamiento o incluso la negación en la realización del mandato de igualdad material, en torno a la *garantía efectiva de participación de las víctimas en los asuntos públicos*, en el mayor nivel posible, esto es, en el Congreso de la República, conforme a lo pactado en el Acuerdo Final, y cuyo desarrollo se impuso en el Acto Legislativo 02 de 2017, aspecto que torna necesario verificar lo ocurrido en la plenaria del Senado, al momento de votar el informe de conciliación el día 30 de noviembre de 2017, y comprobar si la decisión allí adoptada se ajustó o no a lo previsto en la Constitución.

374. En segundo lugar, las CTEPCR también se previeron como un instrumento para el desarrollo del derecho a la participación política de las víctimas que, en materia de justicia transicional, exige el deber del Estado de abrir espacios de interlocución a su favor, con miras a que tengan una injerencia real en la adopción y formulación de políticas públicas que impactan en sus derechos.

375. Lo anterior, parte de la base de reconocer que las víctimas del conflicto armado interno representan uno de los sectores más frágiles dentro de la sociedad y en la mayoría de los casos se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad. Y, por la violación masiva de sus derechos constitucionales, adquieren el estatus de sujetos de especial protección constitucional<sup>458</sup>, lo que apareja de suyo el deber de perentorio del Estado de atender con especial prontitud sus necesidades, y de responder de forma estructural a la exigencia de restablecer sus derechos<sup>459</sup>.

376. Si bien las víctimas, como todos los ciudadanos, son titulares del derecho a la participación política y pueden ejercer su derecho a elegir y ser elegido<sup>460</sup>, desde el ámbito internacional como por virtud de los mandatos constitucionales, se entiende que este derecho adquiere un carácter especial en el marco de la justicia transicional, al ser considerado un elemento central para el fortalecimiento de la democracia y la obtención de la paz.

377. En el ámbito internacional se destaca, por una parte, la Carta Democrática Interamericana, en cuyo artículo 6 se dispone que: *“La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar las diversas formas de participación fortalece la democracia”*; y por la otra, el principio 22 de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, en el que se establece que las víctimas del citado flagelo deben tener garantizado su derecho al voto y, especialmente, su *“derecho a participar en los asuntos públicos y gubernamentales, incluido el acceso a los medios necesarios para ejercerlo”*.

378. Desde el punto de vista constitucional, tal exigencia especial de participación se ha derivado como consecuencia del artículo 2° de la Carta, en el que se consagra que es un fin esencial del Estado *“(...) facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan”*; el artículo 40 del Texto Superior, en el que se dispone el mandato genérico de todo ciudadano de *“participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”*; y el artículo 103 de la misma Constitución, en el que se prevé la creación de asociaciones y la formación de colectivos con *“(...) el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en*

<sup>458</sup> Corte Constitucional, sentencias T-045 de 2010, C-609 de 2012 y SU-648 de 2017.

<sup>459</sup> Corte Constitucional, sentencia T-488 de 2018.

<sup>460</sup> CP art. 40; CADH art. 23; PIDCP art. 25.

las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública (...)”.

379. De esta manera, en la sentencia C-408 de 2017, la Corte refirió a la existencia del derecho a la participación política en favor de las víctimas, atendiendo a ese plus especial que se deriva de la exigencia de hacerlas partícipes del proceso de justicia transicional, al declarar ajustado a la Carta el artículo 1° de la Ley 1830 de 2017, en el que, entre otras, se preveía el deber de invitar al Presidente de la Mesa Nacional de víctimas a las sesiones del Congreso de la República, en las que se discutiesen proyectos relacionados con los derechos de este sujeto de especial protección constitucional y que fuesen tramitados por la vía del *fast track*<sup>461</sup>. Sobre el particular, este tribunal manifestó que:

*“La jurisprudencia constitucional ha reconocido que la participación de las víctimas es un componente primordial para la vigencia de sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Por lo tanto, **es evidente que la legitimidad de los diferentes procesos destinados tanto a la investigación y sanción de las conductas, como al establecimiento de mecanismos de justicia transicional, pasa necesariamente por el obligatorio concurso de las víctimas en su ejecución.** (...)”*

*Para la Sala, estas consideraciones son plenamente aplicables no solo al proceso de refrendación de los acuerdos de paz, **sino particularmente en su implementación.** En esta etapa las decisiones políticas se convierten en mandatos jurídicos con carácter normativo y, por lo mismo, vinculante. Por esta razón se debe garantizar que el proceso de producción legislativa, en este particular ámbito, esté dotado de la información suficiente y de los más altos niveles de participación, a efectos de lograr una regulación revestida de legitimidad democrática, lo que a su vez es condición ineludible para la estabilidad del proceso de paz y las garantías de cumplimiento de lo pactado. En otras palabras, así como anteriormente se señaló que los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición dependen de la efectiva participación de las víctimas en el proceso penal, la misma regla puede aplicarse mutatis mutandi a los demás escenarios en donde se discutan posiciones jurídicas vinculadas a estos derechos. **Por ende, el Estado está en la obligación de garantizar el concurso de las víctimas en cada una de estas instancias, pues solo así se asegura su legitimidad democrática y su validez constitucional.**”*

*71. De esta forma, la previsión de instancias de participación para las víctimas, a través de los órganos representativos que han sido dispuestos para el efecto por el ordenamiento jurídico, no ofrece discusión alguna sobre su constitucionalidad. (...)”*

380. Por ende, la realización del derecho a la participación política de las víctimas se convierte en el vehículo por medio del cual se incide en la materialización efectiva de sus derechos y se supera su condición de ciudadanía precaria o

<sup>461</sup> La norma objeto de control dispone que: “(...) El Presidente de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas, establecida en la Ley 1448 de 2011, será invitado a todas las sesiones en las que se discutan proyectos relacionados con los derechos de las víctimas y que sean tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz establecido en el Acto Legislativo 01 de 2016, para que sea escuchado en el marco de la sesión informal de conformidad con el artículo 231 de la Ley 5ª de 1992.”

incompleta. Se trata de un derecho autónomo y, por ende, susceptible de ser exigido, en actuaciones que demandan la toma de decisiones respecto del desarrollo y alcance de sus derechos.

381. La negativa de dar por aprobado el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, cuando a juicio de los accionantes sí obtuvo la mayoría absoluta requerida en su último debate, supone un examen en el que, precisamente, de advertirse un actuar arbitrario e inconstitucional en la toma de dicha decisión, el efecto que se genera es el de negar a un grupo social, que demanda una efectiva participación en las instancias determinantes para la toma de decisiones que impactan en sus derechos, la existencia a su favor de una herramienta indispensable para adquirir vocería directa en la Cámara de Representantes y, a través de ella, ejercer efectivamente su derecho fundamental a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, consagrado, principalmente, en el artículo 40 de la Carta.

382. Ya ha dicho la Corte que la democratización del Estado y de la sociedad que prescribe la Constitución, se halla ligada a un esfuerzo progresivo de construcción histórica, en la que es indispensable que la esfera de lo público, y con ella el sistema político, estén abiertos al reconocimiento constante de nuevos actores sociales<sup>462</sup>. En consecuencia, solo puede hablarse de una verdadera democracia, representativa y participativa, allí donde la composición formal y material del sistema guarda una correspondencia adecuada con las diversas fuerzas que conforman la sociedad, y les permite, a todas ellas, participar en la adopción de las decisiones que les conciernan.

383. Ello es especialmente importante en un Estado Social de Derecho (CP art. 1°), que se caracteriza por presuponer la existencia de una profunda interrelación entre los espacios, tradicionalmente separados, del Estado, la política y la sociedad civil, y que pretende superar la concepción tradicional de la democracia, vista simplemente como el gobierno formal de las mayorías, para acoplarse mejor a la realidad e incluir dentro del debate público, en tanto sujetos activos, a los distintos grupos sociales, fomentando así su participación en los procesos de toma de decisiones a todo nivel, especialmente en lo que corresponde a las víctimas, pues son ellas las que brindan verdadera legitimidad a los desarrollos que se adopten con miras a tornar efectivos los consensos adoptados en el Acuerdo Final, que se encaminan a superar el conflicto y a asegurar la construcción de una paz estable y duradera.

384. En otras palabras, la relación inescindible que se establece entre el pluralismo y la participación en una democracia constitucional como la colombiana, trae como consecuencia inmediata la necesidad de que el sistema representativo refleje al máximo, en su conformación y al mayor nivel, las distintas alternativas políticas que plantea la sociedad, especialmente cuando el artículo 133 de la Constitución dispone, expresamente, que *“los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común”*.

385. Es esta representatividad social, sin duda, lo que legitima el quehacer de corporaciones de elección popular como el Congreso de la República, las cuales, por esa misma razón, deberán contar con la participación efectiva de los sectores

---

<sup>462</sup> Corte Constitucional, sentencias C-379 de 2016, C-408 de 2017 y C.027 de 2018.

que tradicionalmente han sido marginados de lo público, y que se han visto afectados por no contar una representación efectiva, y cuya participación en el marco del desarrollo de la justicia transicional, como ocurre con las víctimas, resulta esencial para lograr una regulación revestida de legitimidad democrática, tal y como lo advirtió la Corte, entre otras, en la citada sentencia C-408 de 2017.

386. En consecuencia, la negativa que se cuestiona tiene una incidencia directa en la realización del derecho a la participación política de las víctimas, y ello justifica el examen que en el caso concreto se adelantará por la Corte, para efectos de verificar si la Mesa Directiva del Senado se ajustó o no a los mandatos constitucionales que determinan la forma como se contabiliza una mayoría absoluta y si obró o no de forma correcta al surtir la instancia de conciliación, pues de ello depende el que este sujeto de especial protección constitucional adquiera vocería directa en la Cámara de Representantes, como respuesta estructural a su falta histórica de representatividad política.

### El derecho a la reparación integral de las víctimas y las CTEPCR

387. En línea con lo expuesto en el acápite anterior de este fallo, la Corte ha caracterizado los derechos de las víctimas como “(...) *un subconjunto dentro de los derechos fundamentales que (i) comportan obligaciones para el Estado y los particulares; (ii) [que] tienen un contenido complejo, cuyo conocimiento es esencial, con miras al diseño de las garantías necesarias para su eficacia; (iii) [que] pueden entrar en colisión con otros principios, y en tal caso, su aplicación pasa por ejercicios de ponderación; y (iv) [que] presentan relaciones de interdependencia entre sí (...) y son indivisibles, pues su materialización es una exigencia de la dignidad humana*”<sup>463</sup>.

388. En relación con el derecho a la *reparación integral*, la jurisprudencia ha señalado que su finalidad es devolver a las víctimas al estado en que se encontraban con anterioridad al hecho que originó tal condición, haciendo uso para ello de una multiplicidad de medidas, tales como, la restitución, compensación, rehabilitación, satisfacción y las garantías de no repetición<sup>464</sup>. Este derecho tiene una faceta tanto individual como colectiva. La primera se refiere a la restitución, indemnización y rehabilitación de la víctima, mientras que la segunda comprende las medidas de satisfacción y las garantías de no repetición. A pesar de esta diversidad, su realización se somete al *principio de integralidad*, por lo que se entiende que todas ellas dignifican y restauran el goce efectivo de los derechos de las víctimas. Tal mandato se articula igualmente con el *principio de proporcionalidad*, por virtud del cual la reparación debe estar en consonancia con el impacto que genera o suscita las violaciones de los derechos humanos.

389. Como se ha venido afirmando en esta providencia, las CTEPCR se idearon en el AF como una medida de reparación, de carácter colectivo, cuya naturaleza se asimila a las *medidas de satisfacción*, al tratarse de una acción tendiente a restablecer la dignidad de las víctimas y que guarda proporción con las graves consecuencias vividas en las zonas del país más afectadas por el conflicto. En efecto, como ya se ha dicho en esta sentencia, además de los hechos victimizantes de las que fueron objeto, las víctimas se vieron sometidas a un contexto de reducción significativa e incluso de anulación de sus derechos políticos, pues las

<sup>463</sup> Corte Constitucional, sentencia C-588 de 2019.

<sup>464</sup> Corte Constitucional, sentencia C-588 de 2019.

amenazas, los homicidios y el desplazamiento forzado, les impidió la posibilidad de tener proyectos políticos, expresar sus ideas frente a las políticas implementadas por el Estado y tener una voz que las represente. Sus espacios de decisión fueron monopolizados por sus victimarios, quienes, por vía del actuar ilegal, adoptaron todo tipo de acciones para acallar cualquier expresión que permitiese modificar el estado de cosas por ellos impuesto<sup>465</sup>.

390. Desde la perspectiva moral, quien es victimizado en un contexto de violencia, se ve sometido a una exclusión de sus espacios de participación, de la posibilidad de difundir la verdad sobre lo ocurrido y de promover la adopción de medidas y políticas que respondan realmente a sus intereses y a la salvaguarda de sus derechos.

391. Las CTEPCR son efectivamente una *medida de satisfacción*, que restituye a las víctimas en el daño político al que han sido sometidas, que les permite superar la falta de representación que el conflicto armado les ha traído y que las hace partícipes de un mandato diferenciado y realmente representativo de sus intereses, en términos de inclusión dentro de la comunidad política. Por lo demás, igualmente responden a la connotación de ser identificadas como una *garantía de no repetición*, las cuales no solo incluyen las acciones orientadas a impedir que se vuelvan a realizar los actos o conductas que afectaron sus derechos, sino que también abarcan la adopción de medidas jurídicas, políticas o administrativas que permitan proteger sus intereses y asegurar su efectiva realización<sup>466</sup>. Dentro de ellas se destaca, precisamente, el deber de fortalecer la participación de las víctimas, en los escenarios comunitarios, sociales y **políticos**, que permitan contribuir al ejercicio y goce efectivo de sus derechos, tal y como se busca con la aprobación de las citadas CTEPCR.

392. Lo anterior se comprueba si se tiene en cuenta los siguientes elementos: (i) las circunscripciones deben responder a las zonas con mayor incidencia del conflicto armado<sup>467</sup>; (ii) para acceder a las mismas se debe tener la condición de víctima<sup>468</sup>, y estar avalado por sus organizaciones<sup>469</sup>, o por pueblos étnicos cuyos territorios coincidan con las áreas identificadas<sup>470</sup>; (iii) se prohíbe a los partidos y movimientos políticos tradicionales (incluido el integrado por los miembros de las FARC-EP) inscribir candidatos a estas circunscripciones<sup>471</sup>; y (iii) en el propio Acuerdo Final se reconoce expresamente su naturaleza de medida reparadora y de no repetición<sup>472</sup>.

---

<sup>465</sup> En la doctrina se advierte que: “[E]l derecho a elegir y ser elegido, el derecho a conformar grupos para expresar ideas políticas, el derecho a pronunciarse en contra o a favor de candidatos, entre muchos otros, les fue vetado totalmente bajo la amenaza constante contra sus vidas. Es una realidad que, durante largos años, los procesos electorales en una gran parte del territorio nacional han sido constreñidos por los grupos al margen de la ley y que los electores de esos territorios eran amenazados para que votaran por un determinado candidato favorable al grupo o régimen imperante en la zona.” ROCHA GAONA, Martha Cecilia, Participación política de víctimas del conflicto armado en Colombia: contraste entre los planteamientos normativos y la experiencia de víctimas 2011-2016, Universidad Católica de Colombia, Bogotá, 2017, p. 36.

<sup>466</sup> Corte Constitucional, sentencias C-795 de 2014, T-772 de 2015 y C-588 de 2019.

<sup>467</sup> Artículo transitorio 2 del proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara.

<sup>468</sup> Artículo transitorio 6 del proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara.

<sup>469</sup> Artículo transitorio 3 del proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara.

<sup>470</sup> *Ibid.*

<sup>471</sup> Párrafo 1° del artículo transitorio 3 del proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara.

<sup>472</sup> Cuando textualmente dice que: “En el marco del fin del conflicto (...) y también como una **medida de reparación y construcción de la paz**, el Gobierno Nacional se compromete a crear en estas zonas un total de 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la elección de un total de 16 Representantes a la Cámara de Representantes, de manera temporal y por 2 períodos electorales”. AF., p. 54. Énfasis por fuera del texto original.

393. Por lo anterior, y respecto del caso concreto, cabe entender que las CTEPCR apuntan a realizar el *derecho a la reparación integral de las víctimas*, como medida de satisfacción y de no repetición, en lo concerniente a *la garantía efectiva de participación en los asuntos públicos*, derecho que es susceptible de protección por vía de la acción de tutela, como lo ha indicado esta Corporación, en los siguientes términos: “(...) cuando se trata de víctimas del conflicto armado, la situación de vulnerabilidad extrema y de debilidad manifiesta, los vuelve merecedores de una protección constitucional reforzada, por lo cual la acción de tutela resulta ser el mecanismo judicial idóneo, efectivo y adecuado para estudiar la solicitud de amparo del derecho a la reparación integral”<sup>473</sup>.

394. En efecto, en los casos en que el Estado no cumple con su deber de salvaguarda al derecho a la reparación integral, el juez constitucional puede intervenir para asegurar su defensa, y allí desempeña un papel activo, especialmente por tratarse de un sujeto de especial protección constitucional. Al respecto, la Corte ha advertido que: “*la adopción de medidas en favor de los grupos marginados, no constituye una competencia meramente facultativa del legislador[,] sino que es un mandato de acción, encaminado a transformar las condiciones materiales que engendran o perpetúan la exclusión y la injusticia social*”<sup>474</sup>.

395. Particularmente, dentro de los jueces de tutela, cabe resaltar que a esta corporación se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución y, relacionado con lo anterior, *se le encarga la tarea de asegurar la garantía de los derechos fundamentales de las personas, particularmente de los más vulnerables*. Por esta razón, en varios casos, este tribunal ha asegurado directamente la realización de los derechos de las víctimas del conflicto armado. Así, tanto en sede de control abstracto como de control concreto, ha protegido de manera individual o colectiva los derechos fundamentales a la verdad, la justicia y la reparación. Por ejemplo, ha proferido órdenes estructurales para solucionar problemas igualmente estructurales, como ha ocurrido con las víctimas del desplazamiento forzado<sup>475</sup>. Al respecto, se ha advertido que: “*el juez constitucional debe asegurarse de que se alcance el máximo de protección definida por las normas vigentes y exigir que se remedie la discordancia entre lo jurídicamente debido y lo realmente satisfecho, con miras a lograr que todos los afectados (...) puedan disfrutar realmente de sus derechos constitucionales*”<sup>476</sup>.

396. Por otra parte, al controlar la actividad legislativa, la Corte ha señalado que el eje central y los límites constitucionales de los regímenes especiales de transición hacia la paz, responden a la finalidad de lograr la máxima garantía posible de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, con fundamento en la Constitución de 1991 y en el derecho internacional. Por lo demás, también ha advertido que la interpretación de las normas que consagran derechos fundamentales de las víctimas o que permiten su realización deben tomar en consideración su especial condición<sup>477</sup>. Por ello, se ha sostenido que los derechos de las víctimas del conflicto armado deben ser satisfechos en toda circunstancia por las autoridades, no solo cuando se busca proteger su subsistencia digna, *sino igualmente cuando lo que se pretende es reivindicar y restablecer su*

<sup>473</sup> Corte Constitucional, sentencia T-114 de 2015.

<sup>474</sup> Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004.

<sup>475</sup> Ver, por ejemplo, la sentencia T-025 de 2004.

<sup>476</sup> Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004. Énfasis por fuera del texto original.

<sup>477</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-1095 de 2008.

**dignidad.** Justamente, por su calidad de sujeto de especial protección constitucional, el Estado debe dirigir sus acciones en beneficio de estas personas, y no en sentido contrario, con rigorismos que ignoren o desconozcan sus garantías fundamentales<sup>478</sup>.

397. Lo anterior no significa que los jueces de tutela, ni la Corte desconozcan la separación de poderes, o que incurran en una injerencia indebida en las competencias de las otras Ramas del Poder Público. Por el contrario, *“la deferencia que el juez constitucional debe al debate democrático y a las normas de rango legal como parámetro para avanzar en el cumplimiento de las obligaciones de carácter progresivo de un derecho fundamental, no justifica que dicho juez desconozca su deber de garantizar el goce efectivo de un derecho en casos concretos, dentro del respeto a las normas de rango legal, dando aplicación a la Constitución y adoptando decisiones que usualmente se inscriben dentro de los vacíos dejados por normas infralegales o ineficiencias o mala prácticas de los actores”*<sup>479</sup>.

398. Por lo anterior, al igual que se concluyó frente a los derechos a la igualdad y a la participación política de las víctimas, se aprecia que el debate propuesto y que surge a partir de la negativa de dar por aprobado el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, supone un examen en el que, de advertirse un actuar arbitrario e inconstitucional de la Mesa Directiva del Senado, la consecuencia que se deriva es la de la vulneración del derecho a la reparación integral de este sujeto de especial protección constitucional en la vertiente colectiva, que incluye la medida de satisfacción y la garantía de no repetición que emana de las CTEPCR.

#### El Acuerdo Final y su cumplimiento de buena fe

399. Con miras a reforzar la remisión constante que se ha hecho en esta sentencia al marco de justicia transicional actualmente vigente, cabe mencionar que el Acto Legislativo 02 de 2017, en el artículo 1º, inciso 2º, introdujo el mandato conforme al cual: *“Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final”*.

400. Esta corporación se pronunció sobre este precepto constitucional en la sentencia C-630 de 2017, en cuyos apartes relevantes para efectos del caso sometido a revisión, destacó que:

- (i) Como consecuencia del Acto Legislativo 02 de 2017, el Acuerdo Final pasó de ser una política gubernamental a convertirse en una *política de Estado*, de suerte *“que todos los órganos, instituciones y autoridades (...), se encuentran comprometidos con su desarrollo e implementación de buena fe y, por tanto, cualquier desarrollo del mismo debe tener por objeto su cabal cumplimiento y guardar coherencia con sus contenidos, finalidades, espíritu y principios.”*

<sup>478</sup> Así lo sostuvo la Corte en relación con la población desplazada en las sentencias T-305 de 2016 y T-541 de 2009.

<sup>479</sup> Corte Constitucional, sentencia T-760 de 2008. Énfasis por fuera del texto original.

- (ii) Por ser entonces una *política de Estado*, su ejecución demanda la adopción de medidas a mediano y largo plazo sobre temas que, por virtud de lo pactado, apuntan a la consolidación de una paz estable y duradera, incluyendo medidas de transición de carácter político y social, que respondan a la realización de los derechos de las víctimas, y que conlleven cambios para dar respuesta a las causas que dieron origen al conflicto. Por ello, su realización tiene un valor estratégico que, como lo advierte la Corte, no puede depender “*de las variables dinámicas de la actividad política*”. Por lo demás, en cuanto a su vigencia, según el artículo 2° del Acto Legislativo 02 de 2017, se mantiene hasta la finalización de los tres períodos presidenciales completos posteriores a la firma del Acuerdo Final, “*plazo que el Constituyente (...) encontró razonable para la implementación y consolidación de lo acordado*”.
- (iii) La obligación de cumplir de buena fe con lo pactado debe entenderse como una obligación de medio, “*lo que implica que los órganos políticos, en el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, deberán llevar a cabo, como mandato constitucional, los mejores esfuerzos para cumplir con lo pactado, en el marco de los principios de integralidad y no regresividad*”<sup>480</sup>.
- (iv) El cumplimiento de buena fe no implica la alteración de las competencias constitucionales y legales de las autoridades constituidas; su objetivo, por el contrario, se traduce “*en el compromiso de contribuir efectivamente a la realización y cumplimiento del Acuerdo Final, siempre bajo el principio de supremacía constitucional. Este compromiso de implementar de buena fe excluye que, en relación con el Acuerdo de Paz, se adopten medidas que no tengan como propósito su implementación y desarrollo normativo*”<sup>481</sup>.
- (v) En línea con lo anterior, se entiende que, en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, todas las autoridades públicas “*deben orientarse y conducirse en concordancia con los compromisos adquiridos por las propias autoridades del Estado, lo cual implica que tengan que adelantar todas sus gestiones, en desarrollo de la articulación, coordinación y colaboración armónica de los poderes públicos que, para el caso bajo examen, se materializa con el propósito general de consolidar una paz estable y duradera, objetivo cardinal atinente no solo al ejecutivo central, sino [a] la organización estatal en todo su conjunto*”.
- (vi) Bajo esta perspectiva, se resalta que la “*consecución de la paz es un objetivo constitucional con carácter esencial y en el cual se [hallan] comprometidos tanto los diferentes poderes del Estado, como la sociedad en su conjunto, por lo que las instituciones que resulten encargadas de su cumplimiento deberán colaborar de forma armónica con su implementación normativa, a fin de garantizar los resultados esperados dentro del marco constitucional que reconoce a la paz como un objetivo de primer orden del modelo de organización política fijado en la Carta Política de 1991*”<sup>482</sup>.

<sup>480</sup> Énfasis por fuera del texto original.

<sup>481</sup> Énfasis por fuera del texto original.

<sup>482</sup> Énfasis por fuera del texto original.

- (vii) El carácter de política de Estado del Acuerdo Final también implica un llamado a las autoridades del Estado a actuar de forma armónica y *coordinada* para cumplirlo de buena fe en su *integridad*, esto es, para respetar la voluntad de las partes signatarias. De esta forma, las autoridades, los ciudadanos y las organizaciones sociales, son los verdaderos garantes de las decisiones que materialicen no solo lo pactado, sino que también permitan darle plena efectividad a lo previsto en el artículo 22 de la Constitución, conforme al cual: “*La paz es un derecho y deber de obligatorio cumplimiento*”.
- (viii) De suerte que, si bien las autoridades gozan de autonomía y de un margen de apreciación para elegir los medios más apropiados que permitan desarrollar el Acuerdo Final, se deben excluir y corregir las medidas que no logren el propósito de su implementación, que pongan en riesgo el logro de la paz y que terminen en un desconocimiento de lo pactado.

401. Sobre la base del conjunto de las consideraciones previamente expuestas, se procederá por la Sala Plena al examen y resolución del caso concreto.

## M. RESOLUCIÓN DEL CASO CONCRETO

402. Como se expuso con anterioridad al momento de plantear el problema jurídico, le corresponde en esta causa a la Sala Plena decidir, si se vulneró el derecho al debido proceso en el trámite legislativo del senador Roy Barreras Montealegre, junto con los derechos a la igualdad, a la participación política y a la reparación integral de las víctimas, con ocasión de la decisión de la Mesa Directiva del Senado de dar por no aprobado el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, “*por el cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026*”, a pesar de que, a juicio de los accionantes, sí se acreditó la mayoría requerida al momento en que se produjo la votación del informe de conciliación el día 30 de noviembre de 2017, en la plenaria de dicha corporación, como último paso del *iter* legislativo a cargo del Congreso de la República.

### Finalidades y contenido regulatorio del proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara

403. Tal como se advierte de la secuencia del procedimiento legislativo de este proyecto, la cual se encuentra exteriorizada en el literal A del numeral 67 de esta sentencia, su radicación se produjo por parte del Gobierno Nacional, en cabeza del Ministro del Interior de la época, Juan Fernando Cristo Bustos, para ser tramitado conforme al procedimiento legislativo especial para la paz (*fast track*), al tratarse de una iniciativa constitutiva de un desarrollo directo del Acuerdo Final. Así consta en la Gaceta del Congreso 308 del 5 de mayo de 2017<sup>483</sup>.

404. En términos generales, en lo que atañe al procedimiento legislativo al que se sometió la iniciativa, se aprecia que siguió las reglas especiales del *fast track*, en lo

<sup>483</sup> Textualmente, en la exposición de motivos se afirmó que: “*El presente proyecto de acto legislativo se enmarca dentro del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto, en tanto pretende garantizar la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono para lo cual se crea 16 Circunscripciones Especiales Transitorias de Paz para los períodos 2018-2022 y 2022-2026.*” Gaceta del Congreso 308 de 2017, p. 3.

que corresponde a la aprobación de actos legislativos; en específico, cursó su trámite en una sola vuelta de cuatro debates, como lo permite el literal f) del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2016 y lo avaló la Corte Constitucional en la sentencia C-699 de 2016.

405. Ahora bien, como se manifestó con anterioridad en el numeral 303 de esta sentencia, como el debate propuesto en sede de amparo se centra específicamente en la obtención de la mayoría requerida en la votación del informe de conciliación en la plenaria del Senado, es claro que el examen que aquí se adelantará se limitará a esos dos aspectos de trámite, esto es, (i) a lo ocurrido en la instancia de conciliación y (ii) al resultado obtenido en las votaciones de los respectivos informes dirigidos a superar las discrepancias entre ambas cámaras (*quórum* y mayorías). No es posible valorar en tutela ninguna actuación adicional, puesto que ello supondría invadir el ámbito de competencia del control automático y único de constitucionalidad, que se dispone en el literal k) del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2016<sup>484</sup>.

406. A pesar de lo anterior, se resalta que la finalidad del proyecto es la de plasmar normativamente, en desarrollo del Acto Legislativo 02 de 2017, lo acordado en los puntos dos y seis del Acuerdo Final, sobre la creación de las 16 CTEPCR como *medida transicional, de representación, reparación integral y garantía de no repetición a las víctimas*, en los términos previamente expuestos en esta providencia.

407. De esta manera, tanto en la exposición de motivos como en las cuatro ponencias mayoritarias de cada etapa básica del debate legislativo<sup>485</sup>, se advirtió sobre la importancia de este proyecto como una herramienta de construcción de la paz y una medida de reparación y garantía de no repetición a favor de las víctimas. Ello se ratifica al constatar el contenido normativo que, con ocasión de la instancia de conciliación, se sometió a aprobación de las plenarias del Senado de la República y de la Cámara de la Representantes. Sin pretender realizar un acercamiento exhaustivo a las normas propuestas, cabe destacar las siguientes:

- (i) En desarrollo del Acuerdo Final, en el artículo transitorio 1°, se dispone la creación de 16 circunscripciones adicionales a las actualmente vigentes, que representan lo acordado a favor de las víctimas, y que se establecen por dos períodos electorales: 2018-2022 y 2022-2026. En cada circunscripción se elegirá un representante, correspondiente al candidato de la lista con mayor cantidad de votos.
- (ii) En el artículo transitorio 2° se fijan las 16 CTEPCR, en cuya composición se tuvieron en cuenta cuatro criterios, tal como se describe en la exposición de motivos y en las cuatro ponencias mayoritarias: (a) grado de afectación derivado del conflicto; (b) nivel de pobreza; (c) presencia de cultivos de uso ilícito y otras economías ilegítimas; y (d) debilidad institucional. En concreto, frente al primero de los criterios expuestos, se destaca que, en aras de su determinación, se apeló a variables como: “[las] Acciones de las

<sup>484</sup> “k) Los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz tendrán control automático y único de constitucionalidad, posterior a su entrada en vigencia. Las Leyes Estatuarias tendrán control previo, de conformidad con lo previsto en el artículo 153 de la Constitución. El control de constitucionalidad de los actos legislativos se hará solo por vicios de procedimiento en su formación. Los términos de esta revisión para leyes y actos legislativos se reducirán a la tercera parte de los del procedimiento ordinario y no podrán ser prorrogados.”

<sup>485</sup> Gacetas del Congreso 308 de 2017, 384 de 2017, 476 de 2017, 811 de 2017 y 946 de 2017.

*Fuerzas Militares y Acciones de Grupos al Margen de la Ley: homicidios, secuestros y varios hechos victimizantes como masacres, despojo de tierras, desplazamiento, minas antipersonales, desaparición forzada, asesinatos de sindicalistas, autoridades locales, periodistas y reclamantes de tierras. (...)*<sup>486</sup>.

- (iii) En el artículo transitorio 3°, se fija la regla por virtud de la cual los candidatos solo pueden ser inscritos por organizaciones de víctimas, organizaciones campesinas u organizaciones sociales, y por los órganos representativos de los pueblos étnicos, cuando la circunscripción coincida en todo o parte con sus territorios (art. 3). En específico, se incluye a la comunidad negra, a los indígenas y a las kumpaño.
- (iv) En el artículo transitorio 6°, se prescribe la obligación de que las listas para aspirar a las circunscripciones deben incluir dos candidatos que tendrán que acreditar su condición de víctimas del conflicto.
- (v) Por lo demás, en varios de los artículos transitorios, se destaca el carácter especial de estas curules, incluyendo (i) la exclusión para que los partidos tradicionales y el que surja de las FARC-EP hagan parte de esta elección (art. 3); (ii) el requisito de que el candidato esté domiciliado en el territorio de la circunscripción o sea un desplazado en proceso de retorno (art. 3); (iii) las exigencias de que haya nacido o haya habitado en dicha zona en los tres años anteriores a la fecha de la elección (art. 5); (iv) la prohibición para que puedan aspirar las personas desmovilizadas de manera individual o colectiva, en los últimos 20 años (art. 5); y (v) una definición particular de víctima para efectos de la aplicación del acto legislativo (art. 5)<sup>487</sup>.

408. En conclusión, se advierte que el contenido normativo del proyecto se inscribe dentro de lo pactado en el AF, con miras a lograr la operatividad de los puntos 2 y 6 (participación política y mecanismos de implementación), en particular, en lo que atañe a las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes, y a la necesidad de que su desarrollo se realice de forma prioritaria. Se busca con su aprobación no solo lograr una sociedad más incluyente, pluralista y participativa, sino restablecer la dignidad de las víctimas, permitiéndoles superar el daño político al que han sido sometidas, brindándoles el derecho de ser representadas por los suyos, y asegurándoles la posibilidad de difundir la verdad sobre lo ocurrido en el órgano por excelencia de representación popular.

#### Razones de fondo que controvierten el amparo

409. Como se advirtió en el acápite de antecedentes, tanto la Mesa Directiva del Senado, como un grupo de ciudadanos que coadyuvan su posición, y la Procuradora General de la Nación, además de los argumentos de improcedencia

<sup>486</sup> Gaceta del Congreso 308 de 2017, p. 3.

<sup>487</sup> Se señala en el párrafo 1° del artículo transitorio 5 lo siguiente: “**Parágrafo 1o.** Para los solos efectos del presente acto legislativo, se consideran víctimas aquellas personas que individual –y únicamente hasta el tercer grado de consanguinidad y primera de afinidad – o colectivamente hayan sufrido un daño como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones a las Normas Internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. // La condición de víctima individual o colectiva se acreditará según certificación expedido por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).”

que ya fueron analizados y descartados en esta sentencia, exponen las siguientes razones de fondo para oponerse al amparo:

- (i) Se alega que el actuar de la Mesa Directiva, en cuanto a la decisión de dar por no aprobado y archivar el proyecto de acto legislativo por no satisfacer las mayorías exigidas, “(...) *se produjo de acuerdo con el procedimiento establecido en la Constitución Política y el Reglamento del Congreso, particularmente la Ley 5ª de 1992 y las reglas jurisprudenciales aplicables para dicha fecha*”<sup>488</sup>. Dar una orden judicial que modifique lo resuelto por el Congreso, constituiría “(...) *una penosa intromisión en las decisiones y la autonomía de la Rama Legislativa del poder público y esto generaría efectos nefastos, tanto para la eficiencia de la administración de justicia como para el normal desarrollo de la función legislativa*”<sup>489</sup>, en clara oposición con lo dispuesto en el artículo 121 de la Carta, conforme al cual: “*Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley*”.

En concreto, para la Procuradora General de la Nación, la postura asumida por la Mesa Directiva del Senado no había sido descartada sino hasta la sentencia C-080 de 2018 y el auto 282 de 2019, por lo que se trató de una decisión legislativa válida para el momento en que se produjo, lo cual se refuerza con el hecho de que el Congreso no le ha dado curso a las iniciativas que sobre la misma materia fueron radicadas con posterioridad, dando lugar a un hecho que no “*puede ser ignorado por el juez constitucional, ya que se trata de una expresión política propia de la democracia*”.

- (ii) El procedimiento utilizado en el caso concreto fue el establecido en el reglamento del Congreso, que a la vez faculta al Presidente de cada cámara para interpretar su aplicación. En este orden de ideas, no existe irregularidad alguna, al haber estimado “*que el proyecto de acto legislativo no satisfacía la mayoría exigida para su aprobación, (...) [y al haber dispuesto] su archivo como en efecto lo ordenan las normas que regulan la materia (...)*”<sup>490</sup>. En particular, para la Procuradora General de la Nación, la interpretación adoptada es razonable, por responder a la literalidad de la Constitución, por buscar un mayor consenso posible en la aprobación del acto legislativo y por fortalecer a los grupos congresuales minoritarios.
- (iii) Finalmente, se advierte que, una vez se tomó dicha decisión, “(...) *no se hizo uso del recurso de apelación, al cual tenían derecho los miembros de esta Corporación [como lo es, el accionante] y el Gobierno Nacional[,] por ser este quien tenía la iniciativa de ley de presentar el Proyecto de Acto Legislativo en cuestión, tal como lo establece el artículo 44 del Reglamento del Congreso, concordante con el numeral 1º del artículo 135, 147 y 158 de la Constitución Política de Colombia y 77 de la Ley 5 de 1992*”<sup>491</sup>.

Sobre este punto, la Procuradora General de la Nación resalta que: “[e]l congresista Roy Leonardo Barreras Montealegre no apeló ante la plenaria la decisión del Presidente del Senado de la República de considerar

<sup>488</sup> Escrito de oposición de la Mesa Directiva del Senado de la República. Folio 260 del cuaderno 1.

<sup>489</sup> Escrito de oposición de la Mesa Directiva del Senado de la República. Folio 285 del cuaderno 1.

<sup>490</sup> Folio 266 del cuaderno 1.

<sup>491</sup> Folio 267 del cuaderno 1.

*improbado el informe de conciliación del Proyecto de Acto Legislativo 05/17 Senado - 017/17 Cámara, permitiendo que feneciera la oportunidad de cuestionar tal determinación”<sup>492</sup>. A su juicio, una intervención del juez de tutela, sobre la base de este supuesto, “resultaría sumamente lesiva de la autonomía e independencia del poder legislativo, ya que se trata de un asunto en el que, por negligencia del actor, no se agotaron los instrumentos internos que contempla el Reglamento del Congreso, a pesar de que los mismos resultaban idóneos para definir la controversia”<sup>493</sup>.*

*Descripción de lo ocurrido en el trámite de la instancia de conciliación*

410. A continuación, se procederá por la Sala Plena a realizar la explicación de lo ocurrido en el trámite del proyecto de acto legislativo objeto de esta controversia, teniendo en cuenta la limitación previamente señalada en esta sentencia, por virtud de la cual sólo se examinará lo sucedido en la instancia de conciliación y el resultado obtenido en las votaciones de los respectivos informes dirigidos a superar las discrepancias existentes entre ambas cámaras.

411. *Composición de la Comisión de Conciliación.* Sobre la base de la exigencia de que su integración debe responder a un mismo número de senadores y representantes, en el asunto *sub-judice* se advierte que fueron nombrados por los presidentes de cada cámara, por una parte, el Senador Roy Leonardo Barreras Montealegre<sup>494</sup>, y por la otra, el Representante Silvio Carrasquilla<sup>495</sup>.

412. *Presentación y publicación del informe de conciliación en la Cámara de Representantes.* Según se advierte de las pruebas que fueron recaudadas en sede de revisión, en dicha corporación se radicaron tres informes de conciliación, a saber:

INFORME	FECHA DE PUBLICACIÓN	MOTIVACIÓN
<b>Primer informe que consta en la Gaceta del Congreso 1049 de 2017</b>	14 de noviembre de 2017	<i>“[se] ha acordado acoger parcialmente el texto aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes con algunas excepciones de incisos y párrafos aprobados por la Plenaria del Senado de la República”. (Página 1).</i>
<b>Segundo informe que consta en la Gaceta del Congreso 1086 de 2017</b>	23 de noviembre de 2017	<i>“Para cumplir con [la labor de conciliación] nos reunimos para estudiar y analizar los textos por las Plenarias de la Cámara de Representantes y Senado, con el fin de llegar, por unanimidad, a un texto conciliado, esta reunión se llevó a cabo el jueves 9 de noviembre y se produjo un primer informe de conciliación.</i>  <i>No obstante lo anterior hubo aspectos que no pudieron ser conciliados eficazmente entre el Senado y la Cámara de</i>

<sup>492</sup> Intervención de la Procuradora General de la Nación del 7 de abril de 2021, p. 11.

<sup>493</sup> *Ibidem*.

<sup>494</sup> Gaceta del Congreso 1050 de 2017.

<sup>495</sup> Gaceta del Congreso 1049 de 2017.

		<p><i>Representantes, razón por la cual luego de haber sido sometido a discusión y votación el primer informe de conciliación radicado, en la Plenaria del Senado de la República, con base en el artículo 2º, numerales 1 y 2, de la Ley 5ª de 1992, sometemos a consideración de las Plenarias del Senado y la Cámara de Representantes un nuevo informe de conciliación, con el cual se busca solucionar por completo, las discrepancias surgidas en los textos aprobados por una y otra cámara.</i></p> <p><i>De esta manera se ha acordado, nuevamente, acoger parcialmente el texto aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes con algunas excepciones de incisos y párrafos aprobados por la Plenaria del Senado de la República y dos modulaciones específicas por parte de la Comisión de Conciliación (...)</i>". (Página 1).</p>
<p><b>Tercer informe que consta en la Gaceta del Congreso 1102 de 2017</b></p>	<p>27 de noviembre de 2017</p>	<p><i>“Para cumplir con [la labor de conciliación] nos reunimos para estudiar y analizar los textos por las Plenarias de la Cámara de Representantes y Senado, con el fin de llegar, por unanimidad, a un texto conciliado, esta reunión se llevó a cabo el jueves 9 de noviembre y se produjo un primer informe de conciliación.</i></p> <p><i>No obstante lo anterior hubo aspectos que no pudieron ser conciliados eficazmente entre el Senado y la Cámara de Representantes, razón por la cual luego de haber sido sometido a discusión y votación el primer informe de conciliación radicado, en la Plenaria del Senado de la República y luego de haber tratado de solucionar las discrepancias con un nuevo informe de conciliación, que generó determinados reparos en el Senado de la República, con base en el artículo 2º, numerales 1 y 2, de la Ley 5ª de 1992, sometemos a consideración de las Plenarias del Senado y la Cámara de Representantes un nuevo informe de conciliación, con el cual se busca solucionar por completo, las discrepancias surgidas en los textos aprobados por una y otra cámara.</i></p>

		<p><i>De esta manera se ha acordado, nuevamente, acoger parcialmente el texto aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes con algunas excepciones de incisos y párrafos aprobados por la Plenaria del Senado de la República y dos modulaciones específicas por parte de la Comisión de Conciliación (...)</i>". (Página 1).</p>
--	--	--

413. *Aprobación en la plenaria de la Cámara de Representantes.* En un primer momento, se advierte que fue sometido a debate **el primer informe de conciliación publicado en la Gaceta del Congreso 1049 de 2017**. Sin embargo, en la sesión en que ello tuvo lugar (el 15 de noviembre de 2017), correspondiente al Acta de Plenaria 261 de esa misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 56 del 22 de febrero de 2018, se observa que, luego de una amplia disputa sobre el contenido del informe y de los artículos propuestos, la plenaria de la Cámara decidió *aplazar su discusión y votación*, requiriendo, como se aprecia del debate realizado, que los conciliadores se volvieran a reunir para traer un nuevo texto unificado que refleje más fielmente lo discutido y aprobado en la Cámara<sup>496</sup>. Textualmente, la proposición que fue sometida a votación señaló que: “*si se aplaza la discusión y votación de este informe de conciliación*”, siendo aprobada por 88 votos a favor y tres en contra<sup>497</sup>.

414. Cuando la plenaria de la Cámara de Representantes retomó el asunto, lo hizo sobre la base del **tercer informe de conciliación publicado en la Gaceta del Congreso 1102 de 2017**<sup>498</sup>. Lo anterior ocurrió en la sesión 269 del 29 de noviembre de ese año, la cual se encuentra publicada en la Gaceta del Congreso 72 de 2018. Allí se constata que, nuevamente, luego de un debate sobre el contenido de los artículos conciliados y de las atribuciones de la comisión de conciliación, se abrió el registro para votar “*la conciliación que fue publicada en la Gaceta del Congreso número 1102 de 2017*”<sup>499</sup>, arrojando como resultado 90 votos por el Sí y 33 por el No, con lo cual se afirmó por el Secretario General lo siguiente: “ (...) [S]eñores miembros de la Mesa Directiva se ha aprobado con las mayorías requeridas por la Constitución y la ley la conciliación del acto legislativo número 017 de 2017 Cámara, 05 de 2017 Senado (...)”<sup>500</sup>. Ello se ratifica cuando se tiene en cuenta que, según certificación de dicha autoridad enviada en el curso de este proceso<sup>501</sup>, para el momento en que se sometió a aprobación el citado acto legislativo, la Cámara estaba integrada por 166 congresistas, siendo la **mayoría absoluta** cualquier número de votos igual o superior a 84, conforme se explicó en el numeral 326 de esta sentencia. Este tipo especial de mayoría es el exigido para la aprobación de proyectos de actos legislativo por la vía del *fast track*, como se dispone en el literal g) del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2016, conforme al cual: “*Los proyectos de acto legislativo serán aprobados por mayoría absoluta*”<sup>502</sup>.

<sup>496</sup> Véanse las intervenciones de los Representantes Carlos Abraham Jiménez López y John Jairo Roldán Avendaño; y del Ministro del Interior de la época, Guillermo Rivera Flórez (páginas 23 a 26 de la Gaceta del Congreso 56 de 2018).

<sup>497</sup> Gaceta del Congreso 56 de 2018, p. 26.

<sup>498</sup> Gaceta del Congreso 72 de 2018, p. 31.

<sup>499</sup> Gaceta del Congreso 72 de 2018, p. 48.

<sup>500</sup> *Ibid.*

<sup>501</sup> Folio 412 del cuaderno 1.

<sup>502</sup> Énfasis por fuera del texto original.

415. *Presentación y publicación del informe de conciliación en el Senado de la República.* Según se advierte de las pruebas que fueron recaudadas en sede de revisión, en dicha corporación también se radicaron tres informes de conciliación, los cuales siguen las mismas motivaciones que fueron previamente expuestas en la Cámara de Representantes, a saber:

INFORME	FECHA DE PUBLICACIÓN	MOTIVACIÓN
<b>Primer informe que consta en la Gaceta del Congreso 1050 de 2017</b>	14 de noviembre de 2017	<i>“[se] ha acordado acoger parcialmente el texto aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes con algunas excepciones de incisos y párrafos aprobados por la Plenaria del Senado de la República”. (Página 1).</i>
<b>Segundo informe que consta en la Gaceta del Congreso 1078 de 2017</b>	21 de noviembre de 2017	<p><i>“Para cumplir con [la labor de conciliación] nos reunimos para estudiar y analizar los textos por las Plenarias de la Cámara de Representantes y Senado, con el fin de llegar, por unanimidad, a un texto conciliado, esta reunión se llevó a cabo el jueves 9 de noviembre y se produjo un primer informe de conciliación.</i></p> <p><i>No obstante lo anterior hubo aspectos que no pudieron ser conciliados eficazmente entre el Senado y la Cámara de Representantes, razón por la cual luego de haber sido sometido a discusión y votación el primer informe de conciliación radicado, en la Plenaria del Senado de la República, con base en el artículo 2°, numerales 1 y 2, de la Ley 5ª de 1992, sometemos a consideración de las Plenarias del Senado y la Cámara de Representantes un nuevo informe de conciliación, con el cual se busca solucionar por completo, las discrepancias surgidas en los textos aprobados por una y otra cámara.</i></p> <p><i>De esta manera se ha acordado, nuevamente, acoger parcialmente el texto aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes con algunas excepciones de incisos y párrafos aprobados por la Plenaria del Senado de la República y dos modulaciones específicas por parte de la Comisión de Conciliación (...).” (Página 1).</i></p>
<b>Tercer informe que consta en la</b>	27 de noviembre de 2017	<i>“Para cumplir con [la labor de conciliación] nos reunimos para estudiar</i>

<p><b>Gaceta del Congreso 1100 de 2017</b></p>		<p><i>y analizar los textos por las Plenarias de la Cámara de Representantes y Senado, con el fin de llegar, por unanimidad, a un texto conciliado, esta reunión se llevó a cabo el jueves 9 de noviembre y se produjo un primer informe de conciliación.</i></p> <p><i>No obstante lo anterior hubo aspectos que no pudieron ser conciliados eficazmente entre el Senado y la Cámara de Representantes, razón por la cual luego de haber sido sometido a discusión y votación el primer informe de conciliación radicado, en la Plenaria del Senado de la República y luego de haber tratado de solucionar las discrepancias con un nuevo informe de conciliación, que generó determinados reparos en el Senado de la República, con base en el artículo 2º, numerales 1 y 2, de la Ley 5ª de 1992, sometemos a consideración de las Plenarias del Senado y la Cámara de Representantes un nuevo informe de conciliación, con el cual se busca solucionar por completo, las discrepancias surgidas en los textos aprobados por una y otra cámara.</i></p> <p><i>De esta manera se ha acordado, nuevamente, acoger parcialmente el texto aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes con algunas excepciones de incisos y párrafos aprobados por la Plenaria del Senado de la República y dos modulaciones específicas por parte de la Comisión de Conciliación (...)</i>". (Página 1).</p>
--	--	---

416. *Identificación de lo ocurrido en la plenaria del Senado de la República.* Una revisión integral de las actas de lo sucedido en esta corporación, permite acreditar lo siguiente:

- (i) El día **15 de noviembre de 2017**, correspondiente al Acta 34 de esa fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 322 de 2018, consta que se sometió a debate y aprobación *el primer informe de conciliación publicado en la Gaceta del Congreso 1050 de 2017* (páginas 17 a 29). Luego de una amplia discusión sobre el informe propuesto, se presentó por un congresista una solicitud de suficiente ilustración, la cual motivó que la conciliación fuese sometida a consideración y votación de la plenaria. Lo anterior, se advierte en los siguientes términos:

*“La Presidencia somete a consideración de la Plenaria el informe de conciliación leído al Proyecto de Acto Legislativo número 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara y, cerrada su discusión, abre la votación e indica a la secretaría abrir el registro electrónico para proceder en forma nominal.*

*La Presidencia cierra la votación, e indica a la Secretaría cerrar el registro electrónico e informar el resultado de la votación.*

*Por Secretaría se informa el siguiente resultado:*

*Por el Sí: 55*

*Por el No: 06*

*Total: 61 Votos. (...)*

[Siguen los votos nominales]. (...)

***En consecuencia se ha aprobado, el informe de conciliación del Proyecto de Acto Legislativo número 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara.***<sup>503</sup>

Como se constata de lo expuesto, se aprecia que *el informe de conciliación publicado en la Gaceta del Congreso 1050 de 2017 fue **aprobado***, pues sobre el total de las 102 curules del Senado previstas en la Constitución de la época<sup>504</sup>, la mayoría absoluta sería cualquier número igual o superior a 52, cálculo que incluso se realiza sin aplicar lo previsto en el artículo 134 de la Carta (*esto es, sin descontar las curules no susceptibles de ser reemplazadas, así como los impedimentos y recusaciones aceptadas*).

- (ii) En la siguiente sesión de la plenaria del Senado del día 21 de noviembre de 2017, correspondiente al Acta 35 de esa fecha, que consta en la Gaceta del Congreso 245 de 2018, se advierte que, en la página 32, el proyecto que ya había sido aprobado era sometido de nuevo a anuncio previo. Textualmente, por Secretaria General se señaló que: *“Anuncio para la Sesión de la Plenaria del Senado de la República siguiente a la del día martes 21 de noviembre de 2017. Proyecto de Acto Legislativo número 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, por medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018 - 2022 y 2022 -2026- Procedimiento legislativo especial para la Paz”*.
- (iii) Para el 22 de noviembre de 2017, como consta en el Acta 36 de esa fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 323 de 2018, se propuso a la plenaria del Senado la *“reapertura del debate y conciliación al Proyecto de Acto Legislativo número 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, presentada por el honorable Senador Roy Leonardo Barreras Montealegre”*<sup>505</sup>. En efecto, luego de explicar que por un error en la conciliación se eliminó una

<sup>503</sup> Énfasis por fuera del texto original.

<sup>504</sup> Ello se constata con la certificación del Secretario General del Senado que consta a folio 291 del cuaderno 1.

<sup>505</sup> Gaceta del Congreso 323 de 2018, p. 27. Según se transcribe en la Gaceta, el contenido de la proposición radicada señalaba que: *“De conformidad con el artículo 161 de la Constitución Política, numerales 1 y 2 del artículo 2 y del artículo 186 de la Ley Quinta de 1992, solicito a los miembros de la plenaria del Senado reabrir el debate y votación de la conciliación del Proyecto de Acto Legislativo 017 de 2017 Cámara, 05 de 2017 Senado, por medio del cual se crea 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2018-2022 y 2022-2026. La firma el Ponente de la iniciativa, coordinador en el grupo de conciliadores, el Senador Roy Barreras Montealegre.”* Ibid.

proposición propuesta por el Partido Conservador (*referente a que una de las víctimas incluida en las listas debe ser mujer*), y otras dos del Partido Cambio Radical y del Partido Verde (*relativa a la extensión de 20 años en la inhabilidad para participar por un desmovilizado*), se solicitó, como ya se dijo, por el Senador Conciliador reabrir el debate, advirtiendo que en la Cámara estaban “*dispuestos a corregirla*”<sup>506</sup>. Agotada la discusión, esta solicitud fue sometida a consideración<sup>507</sup>, concluyendo que la misma no alcanzó el “*quórum requerido*” (obtuvo 48 votos a favor)<sup>508</sup>, por lo que, para la Mesa Directiva, no hubo decisión.

- (iv) En las Actas 37 y 38 de la plenaria del Senado de la República de los días 23 y 27 de noviembre de 2017, solo se advierte que el proyecto en estudio fue nuevamente anunciado para consideración y votación<sup>509</sup>.
- (v) Con posterioridad, el 28 de noviembre de 2017, según el Acta 39 de esa fecha, que consta en la Gaceta del Congreso 347 de 2018, se insistió a la plenaria del Senado en la reapertura del debate (páginas 22 a 24), la cual, luego de ser sometida a votación, obtuvo un resultado de 39 votos por el Sí y 16 por el No, con base en lo cual la Secretaría informó que: “*(...) no hay decisión para la reapertura del informe de conciliación del Proyecto de Acto Legislativo número 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara*”<sup>510</sup>.
- (vi) En la sesión del 29 de noviembre de 2017, que consta en el Acta 40 de esa fecha, y que aparece publicada en la Gaceta del Congreso 348 de 2018, tan solo se advirtió que la conciliación ya había sido aprobada en la plenaria de la Cámara de Representantes (*según el informe publicado en la Gaceta del Congreso 1102 de 2017*) y se señaló que la discusión sobre la reapertura se aplazaba por la necesidad de dar debate y aprobación a otros asuntos claves<sup>511</sup>.

<sup>506</sup> Gaceta del Congreso 323 de 2018, p. 28.

<sup>507</sup> La proposición sometida a votación fue del siguiente tenor literal: “*La Presidencia somete a consideración de la plenaria la reapertura al Informe de la Conciliación del Proyecto de Acto Legislativo número 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara y, cerrada su discusión, abre la votación e indica a la Secretaría abrir el registro electrónico para proceder en forma nominal*”. Gaceta del Congreso 323 de 2018, p. 33.

<sup>508</sup> Gaceta del Congreso 323 de 2018, p. 34.

<sup>509</sup> La sesión del 23 de noviembre de 2017 fue publicada en la Gaceta del Congreso 246 de 2018 (Acta 37), en cuya página 24 consta el anuncio; mientras que la sesión del 27 de noviembre de 2017 aparece en la Gaceta del Congreso 346 de 2018 (Acta 38), advirtiendo el anuncio en las páginas 8 y 15.

<sup>510</sup> Gaceta del Congreso 347 de 2018, p. 25.

<sup>511</sup> “*Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Roy Leonardo Barreras Montealegre: Gracias, señor Presidente, buenas tardes a los compañeros y compañeras. Dos informaciones para la Plenaria. La primera es que la Cámara de Representantes ha aprobado ya las 16 circunscripciones de paz, la conciliación ha sido aprobada; de suerte que solo resta la decisión de los Senadores de Colombia, para esas circunscripciones. // La segunda información, a petición del Partido Conservador, que acojo con respeto, le solicito al señor Presidente que aplacemos, la votación pendiente de esa conciliación y podamos entrar en la discusión de la Reforma Política; porque la Bancada Conservadora, tiene un debate interno todavía sobre el tema, y debemos esperar con toda consideración el resultado de esas deliberaciones. Y también a título de información; porque varios de los Senadores me preguntan inquietos, qué es lo que está discutiéndose, hay sobre la Mesa varias soluciones, advierto que ninguna de ellas, es por supuesto una decisión todavía, no es para que abramos el debate sobre ellas, es una decisión que esperamos, repito, con toda consideración de la bancada conservadora, pero sobre la mesa hay varias soluciones, una de ellas que determina desde el día de ayer, que en las zonas, donde eventualmente se suspenda por razones de orden público la elección, esas curules sean provistas de listas de víctimas por facultades al Presidente. // Otra propuesta distinta sobre la Mesa, es que en esos casos no sea el Presidente, quien provee esas curules, sino las asociaciones de víctimas en un listado que debería llegar aquí al Congreso, para que el Congreso elija estrictamente de ese listado de las asociaciones de víctimas. Y otra más que está sobre la Mesa, propuesta del Senador José David Name, a propósito de que, existiendo un registro nacional de 8 millones de víctimas, resultaría fácil que la Registraduría en esas zonas exigiera como condición para votar, que la persona esté registrada como víctima, lo que desaparecería cualquier suspicacia sobre el origen del votante. // Termino ese informe para pedirle entonces, señor Presidente, que aplace la votación de la conciliación y podamos iniciar el debate sobre Reforma Política.*” Gaceta del Congreso 348 de 2018, pp. 24-25.

- (vii) Finalmente, en la sesión del 30 de noviembre de 2017, que consta en el Acta 41 de esa misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 247 de 2018, se advierte lo siguiente: (a) al transcribir el orden del día, se encuentra en el segundo punto de discusión *el tercer informe de conciliación publicado en la Gaceta del Congreso 1100 de 2017*<sup>512</sup>; (b) abierta la discusión sobre la materia, se aprecia que el Senador Conciliador, Roy Barreras Montealegre, refirió a lo ocurrido en la sesión anterior, que corresponde a la actuación del 28 de noviembre de 2017, en la que la Mesa Directiva concluyó que no hubo decisión para la *reapertura* del debate sobre el informe de conciliación, lo cual lo asimiló a un primer debate respecto del tercer informe radicado<sup>513</sup>; (c) a partir de lo anterior, se observan varias intervenciones en las que se controvierte que un mismo informe sea sometido dos veces a votación, ya que se estima que al no conseguir la mayoría requerida debe entenderse como archivado<sup>514</sup>; y (d) otras que se manifiestan, en general, en contra del articulado<sup>515</sup>.

A continuación, (e) se declara la sesión informal para oír al representante de la Mesa Nacional de Víctimas, señor Odorico Guerra Salgado, quien plantea la desesperanza de sentirse abandonados, de ser aislados del debate público y de negarles la oportunidad de ser protagonistas en la construcción de una política pública justa y que responda a sus intereses<sup>516</sup>.

Concluida dicha intervención, (f) sin que conste que se haya adoptado una decisión explícita respecto de la *reapertura*, se propuso por un senador la existencia de una suficiente ilustración<sup>517</sup> y se procedió con la votación del *tercer informe*, con el siguiente resultado:

<sup>512</sup> Gaceta del Congreso 247 de 2018, p.4.

<sup>513</sup> **“Palabras del honorable Senador Roy Leonardo Barreras Montealegre.** (...) Así que señor Presidente, solo una reflexión precisa sobre el procedimiento para evacuar las dudas legítimas de algunos compañeros y es que lo que, en la pasada sesión hicimos en esta Plenaria fue reabrir el debate, el primer debate del informe de conciliación final, el primer debate y en ese primer debate del informe de conciliación final los votos que pedían archivar las curules no solo no alcanzaron la mayoría sino que fueron claramente minoritarios, fueron solamente 14 los votos de quienes pedimos crear las curules que fueron cerca de 40, tampoco fueron suficientes por lo que no hubo una decisión. (...)”. Gaceta del Congreso 247 de 2018, p. 57.

<sup>514</sup> Intervenciones de los senadores Carlos Fernando Galán Pachón, José Obdulio Gaviria Vélez, Germán Varón Cotrino y Álvaro Uribe Vélez. Gaceta del Congreso 247 de 2018, pp. 60-63.

<sup>515</sup> Intervenciones de los senadores Sofía Alejandra Gaviria Correa, José Obdulio Gaviria Vélez y Germán Varón Cotrino. Gaceta del Congreso 247 de 2018, pp. 60-63.

<sup>516</sup> “(...) Bueno, siempre se nos dice que, desde el principio se nos dijo que éramos el centro del acuerdo de paz, creo que ahora esa es la mentira más grande que pudimos las víctimas haber escuchado. No importamos, realmente hemos estado, creo que al lado opuesto de lo principal no se han tenido en cuenta muchas de nuestras propuestas, hemos pasado por aquí muchas veces insistiéndoles, pidiéndoles el apoyo, el respaldo y creo que en la mayoría de los casos hemos encontrado solo oídos sordos y corazones indolentes; razones, nada garantiza que de verdad nosotros vayamos a participar en esa contienda electoral del mes de marzo, con el entendido que muchos dicen que ya está ahogado el proyecto, otros dicen que ya está salvado. A las víctimas no nos interesan tanto esas razones, como la razón de que queríamos esa oportunidad y aun la seguimos esperando, la oportunidad real de poder participar en el debate porque aquí son pocos por no decir que casi ninguno y ninguna las que defienden la posición de las víctimas. // Parecería que el dolor de esos casi 9 millones de personas que hemos sido víctimas del conflicto armado no le importaran a nadie, hacemos un llamado de verdad, un llamado de desespero, un llamado de tristeza para tocar los corazones de todos y todas ustedes y que se acuerden que estas víctimas hemos estado aquí en la lucha, que hemos sido, hemos sufrido sobre este conflicto que ya no se nos esté, no se nos. (Sin sonido). // Que no sigan cayendo estigmas sobre nosotros y nosotras las víctimas, creo que merecemos esa oportunidad, queremos también ser protagonistas de la construcción de una política pública, de una política pública justa y sea cual sea el medio, la Senadora Sofía, proponía alguno, con el Senador Juan Manuel Galán que hemos trabajado incondicionalmente proponía otros, en fin no nos importa cuál sea, no nos importa el camino que sea, lo que importa es que queremos es que se nos dé esa oportunidad esa oportunidad real de participar en esas 16 curules y no después a destiempo cuando ya vaya un Congreso andando, yo creo que merecemos con toda la dignidad y con todo el respeto que sea en el mismo tiempo que ese 20 de julio los 16 congresistas representantes de víctimas se posesionen junto a todos los congresistas que sean elegidos en el mes de marzo. Gracias”. Gaceta del Congreso 247 de 2018, pp. 63-64.

<sup>517</sup> Senador Armando Benedetti Villaneda. Gaceta del Congreso 247 de 2018, p. 64.

*“La Presidencia somete a consideración de la plenaria el informe de conciliación al Proyecto de Acto Legislativo número 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara y, cerrada su discusión, abre la votación e indica a la Secretaría abrir el registro electrónico para proceder en forma nominal.*

*La Presidencia cierra la votación, e indica a la Secretaría cerrar el registro electrónico e informar el resultado de la votación.*

***Por Secretaría se informa el siguiente resultado:***

*Por el Sí: 50*

*Por el No: 07*

*Total: 57 votos*

[Siguen los votos nominales] (...)

*En consecuencia, la Secretaría informa que no se cumplen los requisitos que señala la Constitución, el Informe de Conciliación del Proyecto de Acto Legislativo número 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara.”<sup>518</sup>*

- (viii) Ni el Senador Conciliador, ni ningún miembro del Senado, ni el Ministro del Interior de la época formularon algún cuestionamiento frente al resultado de la votación. Tampoco hicieron uso de la posibilidad de apelar la **decisión legislativa** adoptada, conforme lo permite el artículo 44 de la Ley 5ª de 1992<sup>519</sup>. En la Gaceta del Congreso 247 de 2018, consta que se le otorgó en seguida la palabra al senador Roosevelt Rodríguez Rengifo, para someter a votación la definición sobre unos impedimentos, respecto del trámite de un informe de conciliación en un proyecto distinto, y con ello concluyó la sesión.

### Definición de la controversia

417. ***Sobre el derecho al debido proceso en el trámite legislativo invocado por el senador Roy Barreras Montealegre.*** Al respecto, y teniendo en cuenta lo señalado en los numerales 266 a 297 de esta providencia, se considera que el citado Senador se encuentra habilitado para promover la acción de tutela, con miras a reivindicar que se cumpla con la regulación jurídica que limita de manera previa la forma como debe actuar el Congreso, excluyendo la existencia de cualquier arbitrariedad en las decisiones que se adoptan por sus Mesas Directivas, y que supongan una infracción en las formas preestablecidas para el ejercicio de la función de producción normativa (esto es, tanto la referente a la aprobación de leyes como de actos legislativos).

418. En efecto, como ya se dijo, no puede existir en el régimen constitucional un **proceso reglado** que no les otorgue a sus partícipes el derecho a solicitar su corrección formal, con el fin de asegurar el cumplimiento del postulado básico del artículo 29 del Texto Superior, conforme al cual todas las autoridades públicas deben someter sus actuaciones a la plenitud de las formas que rigen su actuar (lo

<sup>518</sup> Gaceta del Congreso 247 de 2018, pp. 64-65.

<sup>519</sup> La norma en cita, como ya se ha expuesto, señala que: “**Artículo 44. Decisiones presidenciales.** Las decisiones de los Presidentes son apelables inmediatamente ante la respectiva Corporación Legislativa”.

que equivale a la expresión “juicio”, entendiendo, como lo ha hecho de forma reiterada la jurisprudencia de la Corte, que el derecho al debido proceso opera con carácter universal y expansivo, de suerte que va más allá de las actuaciones judiciales). Solo de este modo se preserva la supremacía constitucional, el principio de legalidad y el valor de la seguridad jurídica, y se afianzan otros derechos claves en democracia como la libertad, la igualdad, los derechos políticos, la participación y la oposición.

419. Por lo demás, a lo largo de esta sentencia se ha expuesto que, por una parte, frente a la disputa objeto de conocimiento por parte de la Sala Plena no existe otro medio de defensa judicial idóneo y efectivo (*supra*, numerales 196 a 227); y por la otra, que de manera *excepcional y extraordinaria* procede la acción de tutela para proteger el derecho al debido proceso en el trámite legislativo, respecto de actos congresionales previos a la aprobación de una ley o de un acto legislativo (por cuanto allí la vía idónea es la *acción pública de inconstitucionalidad*), dada (i) la necesidad de proteger el principio de supremacía constitucional; (ii) de darle valor a la Constitución como norma jurídica de aplicación y exigibilidad directa; y (iii) por reconocer que, en un Estado Social de Derecho, como lo ha señalado la Corte, no puede un órgano constitucional estar libre de censura en sus actuaciones, sin límites al ejercicio de su poder y con la posibilidad de incurrir en actos arbitrarios contrarios a los derechos fundamentales. Por ello, el artículo 86 de la Constitución admite que la tutela procede frente a toda autoridad pública y en el ámbito de cualquiera de sus actuaciones (*supra*, numerales 283 a 293).

420. No obstante, como se expuso en el numeral 294 de esta sentencia, en términos que aquí se resumen, para que prospere la protección del derecho al debido proceso en el trámite legislativo, cuando tal alegación se realiza por parte de un congresista, es preciso cumplir con tres condiciones, a saber:

- (i) En primer lugar, se exige verificar la configuración del *iter* legislativo, de suerte que solo podrían llegar a ser susceptibles de amparo las violaciones que supongan un desconocimiento de las reglas de orden y normas *procedimentales* incorporadas expresamente en la Constitución y en la ley orgánica del reglamento del Congreso.
- (ii) En segundo lugar, la vulneración de tales reglas de orden, a partir de su ocurrencia, debe *impactar* en el ejercicio de la *función representativa congresional*, esto es, que conduzca a una ruptura, quebrantamiento o transgresión del mandato de representación (CP arts. 3 y 40), por ejemplo, (a) porque arbitrariamente se impide dar curso o continuar con el trámite de un proyecto de ley o de reforma constitucional; (b) porque se niega contra derecho su aprobación; o (c) porque se anulan los atributos de participación y deliberación que se otorgan a las minorías o a la oposición, en contravía del carácter pluralista y participativo de la Carta.
- (iii) Y, en tercer lugar, como expresión de los *interna corporis acta*, se exige que la vulneración haya sido cuestionada por los congresistas durante el curso del *iter* legislativo, salvo (1) en aquellos casos en que no se haya brindado la oportunidad de activar algún mecanismo interno de controversia u oposición, o (2) cuando los mismos no brinden los supuestos de objetividad e independencia que reclama el uso de tales instrumentos, por ejemplo, cuando quien revisa una decisión legislativa (a) se ve afectado o beneficiado con la determinación que se adopte, o (b)

cuando haya tenido algún tipo de participación dentro del acto que se cuestiona.

421. En el asunto bajo examen, el senador Roy Barreras Montealegre controvierte lo ocurrido en la sesión del 30 de noviembre de 2017, en la que la Mesa Directiva del Senado dio por no aprobado el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, “*por el cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026*”, al considerar que, contrario a lo manifestado por dicha autoridad, sí se acreditó la *mayoría absoluta* requerida al momento en que se produjo la votación en la plenaria del informe de conciliación, como último paso del *iter* legislativo para lograr la aprobación del citado acto de reforma constitucional.

422. En relación con este punto, la Sala Plena advierte que le asiste razón al senador Roy Barreras Montealegre, pues efectivamente el tercer informe de conciliación que se encuentra publicado en la Gaceta del Congreso 1100 de 2017, fue aprobado por la plenaria del Senado con las mayorías exigidas para el efecto, el día 30 de noviembre de 2017.

423. Precisamente, tal y como se explicó entre los numerales 304 a 330 de esta sentencia, los principios de unidad constitucional, de efecto útil y de interpretación sistemática, conducen a entender que, sin necesidad de recurrir a los precedentes que sobre el particular existen en la jurisprudencia constitucional, la regla del artículo 134 de la Constitución, sobre la reducción de los integrantes de una Corporación por efectos de (i) la sanción de no ser susceptibles de ser reemplazados (figura de la *silla vacía*) o (ii) por la aplicación de los impedimentos o recusaciones aceptadas<sup>520</sup>, se aplica tanto para la determinación del quórum como para la definición de las mayorías.

424. Así las cosas, si para la época de los hechos, el Senado de la República estaba integrado por 102 senadores<sup>521</sup>, y si, como se constató con las pruebas recaudadas y que aparecen en el literal B) del numeral 67 de esta sentencia, tres senadores (Martín Emilio Morales Diz, Bernardo Miguel Elías Vidal y Musa Besaile Fayad) habían sido suspendidos de su investidura antes del 30 de noviembre de 2017<sup>522</sup>, dando lugar a la aplicación de la sanción de no ser susceptibles de ser reemplazados, es innegable que se produjo una reconfiguración del Senado, por virtud de la cual el *quórum* y las mayorías se debían calcular sobre un total de 99 senadores.

425. De esta manera, y siguiendo la explicación dada en el numeral 326 de esta sentencia, la **mayoría absoluta** equivalía a cualquier número igual o superior a 50 votos afirmativos, los mismos que obtuvo la votación del **tercer informe de conciliación plasmado en la Gaceta del Congreso 1100 de 2017**, como se reseñó previamente en el numeral 416 de esta providencia.

<sup>520</sup> Como ya se ha dicho, la norma en cita dispone que: “(...) Para efectos de la conformación del quórum se tendrá como número de miembros la totalidad de los integrantes de la Corporación con excepción de aquellas curules que no puedan ser reemplazadas. La misma regla se aplicará en los eventos de impedimentos o recusaciones aceptadas”.

<sup>521</sup> Folio 291 del cuaderno 1.

<sup>522</sup> (i) Resolución 031 del 24 de agosto de 2016, en la que se suspendió en el ejercicio de la investidura congressional al senador Martín Emilio Morales Diz; (ii) Resolución 076 del 24 de octubre de 2017, en la que suspendió en el ejercicio de la investidura congressional al senador Bernardo Miguel Elías Vidal; y (iii) Resolución 092 del 22 de noviembre de 2017, en la que se suspendió en el ejercicio de la investidura congressional al senador Musa Besaile Fayad.

426. En consecuencia, se advierte que el informe fue efectivamente aprobado y se descartan las razones de oposición que se formulan en su contra, así: (i) se afirma que la decisión legislativa se produjo de acuerdo con el procedimiento establecido en la Constitución y en la ley de la época, lo cual no se ajusta a la realidad, pues, para ese momento, el artículo 134 Superior ya incorporaba la regla previamente explicada, al haber sido introducida mediante los Actos Legislativos 01 de 2009 y 02 de 2015; (ii) se sostiene que se trata de una interpretación razonable, por responder a la literalidad de la Constitución, por buscar un mayor consenso en la aprobación del acto legislativo y por fortalecer a los grupos congresionales minoritarios, lo cual desconoce que *los principios de unidad constitucional, de interpretación sistemática y de efecto útil* conducen a un resultado distinto, y que estos mandatos preservan la integridad de la Carta, por encima de una consideración netamente gramatical de la norma, como se explicó en el numeral 323 de esta sentencia. Por lo demás, el ajuste en la composición del número de miembros de una corporación, no conduce a que se deje de aplicar la exigencia de la *mayoría absoluta*, por lo que se seguirán requiriendo los consensos y se mantendrá la importancia de las minorías en la obtención dicho objetivo.

427. A lo anterior se añade que, (iii) si bien la jurisprudencia de la Corte adoptó el mismo sistema para el cómputo de la mayoría absoluta en la sentencia C-080 de 2018 y en el auto 282 de 2019, la conclusión a la que se llegó no podría entenderse, para estos efectos, como aplicable tan solo a partir de dicho momento, pues la regla de procedimiento ya estaba prevista con anterioridad en la Carta, y la misma era plenamente exigible, conforme a la aplicación directa de sus mandatos. La Corte en ningún momento creó un requisito de procedimiento o adicionó una nueva carga al Congreso, tan solo definió y confirmó los asuntos sometidos en aquella oportunidad a su decisión, dándole plena aplicabilidad a los preceptos de la Constitución.

428. Por lo demás, (iv) no se trata de un problema de aplicación retroactiva de dichos fallos, ni de un asunto que cause una nueva lectura o cambio de jurisprudencia por parte de la Corte. En cuanto a lo primero, porque el objeto de este juicio no es el de extraer una regla jurisprudencial que se derive de esas providencias para definir unos hechos que sean preexistentes, sino el de verificar la forma como se interpretó y dio aplicación a una norma superior ya vigente, que resultaba obligatoria y cuyo desconocimiento, se señala, vulnera los derechos fundamentales que se invocan, para lo cual, tal y como se advirtió con anterioridad, ni siquiera es indispensable recurrir a lo señalado en tales fallos. Y, frente a lo segundo, porque la lectura de los preceptos de la Carta relacionados con esta controversia siempre ha sido uniforme y constante, descartando la invocación de la buena fe o de una confianza legítima.

429. Tampoco resultan procedentes los dos alegatos expuestos por el Secretario General del Senado de la República, conforme a los cuales se afecta (v) el principio de rigidez constitucional y (vi) se altera el funcionamiento del régimen de bancadas, al disminuir los miembros de un partido, por fuera de la voluntad del electorado<sup>523</sup>. Al respecto, basta con señalar que, por una parte, el propio artículo 134 Superior prevé lo que pasaría en el caso de una reducción drástica de

---

<sup>523</sup> Lo anterior, conforme a concepto del 6 de noviembre de 2017, que se encuentra en el literal I, del numeral 62, de esta sentencia.

miembros, ordenando la convocatoria a elecciones para llenar las vacantes<sup>524</sup>, asegurando con ello que las **mayorías** sigan siendo representativas, y que la reforma constitucional sea avalada por un número considerable de miembros del Congreso, haciendo que su trámite resulte más gravoso y complejo para efectos de modificar algún precepto de la Carta, respecto de lo que ocurre frente a la ley; y, por la otra, porque como se advirtió en los antecedentes del Acto Legislativo 02 de 2015, expuestos en el numeral 320 de esta sentencia, con la figura de la silla vacía no solo se buscó dejar sin curul a su titular, sino a la vez asegurar que “*la representación del partido político [que otorgó el aval] se disminuy[a]*” y, en consecuencia, se reduzca su poder de decisión política<sup>525</sup>.

430. Por último, (vii) esta corporación ha sostenido que, en un estado constitucional, todas las autoridades están sometidas al imperio de la Constitución y, por ende, tanto el legislador como las autoridades administrativas en el ejercicio ordinario de sus funciones están habilitadas para interpretar sus mandatos, lo que les otorga un relativo margen de apreciación. No obstante, tal apertura hermenéutica no es ilimitada, ni tampoco se encuentra excluida de control. Precisamente, la Corte ha admitido su intervención por vía de tutela, cuando (1) la interpretación que se realice desborde el contenido mismo del Texto Superior, esto es, que resulte contraevidente (o *contra legem*); (2) cuando ella rebose el marco de lo razonable; (3) cuando tenga la entidad de impactar en la realización y protección de los derechos fundamentales; y (4) cuando se separe de una lectura ya institucionalizada por parte de este tribunal, en la que se ha otorgado una única aplicación admisible a una norma superior<sup>526</sup>.

431. En el presente caso, como ya se expuso con anterioridad, no cabe invocar el citado margen de apreciación, pues la lectura que se propone por la Mesa Directiva del Senado de un precepto de la Carta, como lo es el artículo 134 del Texto Superior, (a) se aparta y desconoce el rigor de *los principios de unidad constitucional, de interpretación sistemática y de efecto útil*, que aseguran la integridad y hegemonía de la Constitución, por encima de una consideración netamente gramatical de la norma, como lo es la propuesta por dicha autoridad y por quienes coadyuvan su posición; (b) tal hermenéutica resulta –además– claramente contraevidente frente al principio de supremacía constitucional y a la salvaguarda del principio democrático; y (c) su aplicación por parte de la autoridad demandada es la que da sustento a la vulneración que se alega respecto del derecho al debido proceso en el trámite legislativo y a los derechos fundamentales a la igualdad, a la participación política y a la reparación integral de las víctimas. Admitir que una lectura contraria al Texto Superior persista, alegando una aparente opción interpretativa, que no se ajuste a los principios y valores constitucionales ya señalados, supondría poner (1) en entredicho a la Constitución como norma jurídica de aplicación y exigibilidad directa, y (2) al sistema de control interorgánico que le es inherente.

432. Sobre la base de lo expuesto, la Sala Plena advierte que, en principio, es viable conferir el amparo en los términos solicitados por el accionante. No obstante, antes de arribar a dicha conclusión, (i) la Corte debe pronunciarse sobre la

<sup>524</sup> La norma en cita dispone que: “(...) Si por faltas absolutas que no den lugar a reemplazo los miembros de cuerpos colegiados elegidos en una misma circunscripción electoral quedan reducidos a la mitad o menos, el Consejo Nacional Electoral convocará a elecciones para llenar las vacantes, siempre y cuando falten más de veinticuatro (24) meses para la terminación del período”.

<sup>525</sup> Gaceta del Congreso 289 de 2015.

<sup>526</sup> Véanse, entre otras, las sentencias SU-1122 de 2001, T-749 de 2004, T-1222 de 2004, T-391 de 2007, C-539 de 2011, T-936 de 2013, SU-556 de 2016 y T-022 de 2018.

circunstancia que se deriva de las pruebas recaudadas, por virtud de las cuales la plenaria del Senado ya se había pronunciado previamente sobre un informe de conciliación publicado en la Gaceta del Congreso 1050 de 2017 y lo había aprobado, conforme a lo ocurrido en la sesión del 15 de noviembre del año en cita. Y, además, (ii) con el fin de constatar la vulneración del derecho al debido proceso en el trámite legislativo, le es exigible acreditar que se cumpla en este caso con los supuestos previamente mencionados en el numeral 420 de esta sentencia, que permiten la prosperidad excepcional de la acción de tutela.

433. En cuanto al primer punto, en el asunto bajo examen, la Corte advierte que, con el fin de lograr la superación de las discrepancias existentes entre ambas cámaras, se designó una Comisión de Conciliación compuesta por dos congresistas, por una parte, el senador Roy Barreras Montealegre y, por la otra, el representante Silvio Carrasquilla. El día 14 de noviembre de 2017 radicaron un **primer informe** de conciliación, publicado en la Cámara en la Gaceta 1049 de 2017 y en el Senado en la Gaceta 1050 del mismo año.

434. Este informe fue descartado por la Cámara de Representantes sin someterlo a votación, pues se aprobó su aplazamiento, buscando que el texto unificado reflejase en mayor medida los preceptos aprobados por dicha corporación<sup>527</sup>. Por su parte, en el Senado de la República sí se sometió a deliberación y aprobación, alcanzando una mayoría absoluta de 55 votos por el Sí, en sesión plenaria del 15 de noviembre de 2017, tal y como consta en la Gaceta del Congreso 322 de 2018. En consecuencia, según se advierte en dicho documento, la Secretaría General certificó que el informe publicado en la Gaceta del Congreso 1050 de 2017 había sido aprobado.

435. Sin embargo, como la Cámara no accedió a tramitar ese mismo primer informe que había sido aprobado en el Senado, se procedió nuevamente por los miembros de la Comisión de Conciliación a radicar un nuevo texto unificado. Se trata de un **segundo informe** publicado en las Gacetas del Congreso 1078 y 1086 de 2017, el cual no fue aprobado por ninguna de las dos cámaras.

436. Nuevamente se reúnen los miembros de la Comisión de Conciliación y deciden elaborar un **tercer informe**, el cual se publicó en la Cámara en la Gaceta 1102 de 2017 y en el Senado en la Gaceta 1100 del mismo año. Este informe fue aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes el día 29 de noviembre de 2017, como consta en la Gaceta del Congreso 72 de 2018, con una mayoría absoluta de 90 votos por el Sí.

437. Dada la aprobación de este último informe en la Cámara de Representantes, y sin que explícitamente se haya admitido la reapertura de la votación del informe de conciliación<sup>528</sup>, al día siguiente, esto es, el 30 de noviembre de 2017, el Senado de la República somete a votación el mismo **tercer informe**, con igual texto unificado, logrando su aprobación con una mayoría absoluta de 50 votos por el Sí, tal y como se explicó con anterioridad.

438. Cabe resaltar que en este tercer informe de conciliación, como se constata en las Gacetas del Congreso 1100 y 1102 de 2017, (i) se aclara que, con anterioridad a su presentación, hubo “*aspectos que no pudieron ser conciliados **eficazmente** entre*

<sup>527</sup> Gaceta del Congreso 56 de 2018.

<sup>528</sup> Supra, numeral 416, literal (vii).

el Senado y la Cámara de Representantes”<sup>529</sup>; (ii) que el primer informe fue objeto de discusión y votación en la plenaria del Senado; (iii) que se intentaron solucionar las discrepancias “con un nuevo informe (...) que generó determinados reparos en el Senado (...)”; y (iv) que, apelando a los principios de celeridad y corrección formal del procedimiento legislativo previstos en el artículo 2° de la Ley 5ª de 1992, cabía presentar un “nuevo informe de conciliación, con el cual se busca[ba] solucionar **por completo**, las discrepancias surgidas en los textos aprobados por una y otra cámara”<sup>530</sup>.

439. El primer y tercer informe de conciliación son distintos, pues los textos que se proponen para aprobación varían, lo que significa que efectivamente su presentación apeló a la necesidad de lograr una visión de consenso entre las dos cámaras, y no a repetir un mismo debate respecto de un texto previamente considerado. De esta manera, se advierten las siguientes diferencias:

Artículo	Comparación entre informes
<b>Artículo 1</b> (encabezado)	Igual en ambos informes
<b>Artículo transitorio 1</b> (Dispone la creación de las 16 CTEPCR)	En el tercer informe, al referir a que la curul se asignará al candidato de la lista con mayor cantidad de votos, se adicionó la siguiente expresión (no prevista en el primer informe) que los diferencia: “Las listas deberán elaborarse teniendo en cuenta el principio de equidad e igualdad de género”.
<b>Artículo transitorio 2</b> (Delimita las circunscripciones)	La única distinción se observa en el párrafo, en el que, al excluir las cabeceras municipales de las circunscripciones, en el primer informe se adoptó la regla de aquellas “que superen los 10.000 ciudadanos aptos para votar”, mientras en el tercer informe se especificó que sería sobre “cada uno de los municipios que la conforman”.
<b>Artículo transitorio 3</b> (inscripción de candidatos)	Se advierte una diferencia de redacción, pues mientras en el primer informe se dice que: “Los candidatos solo pueden ser inscritos por organizaciones de víctimas, campesinos o sociales, incluyendo las de las mujeres, y grupos significativos de ciudadanos”, en el tercer informe se expresa lo siguiente: “Los candidatos solo pueden ser inscritos por organizaciones de víctimas, organizaciones campesinas u organizaciones sociales, incluyendo las de mujeres y grupos significativos de ciudadanos”.
<b>Artículo transitorio 4</b> (ejercicio del derecho al voto)	Igual en ambos informes
<b>Artículo transitorio 5</b> (requisitos para ser candidato)	* En el <u>parágrafo 2</u> , se incluye una inhabilidad para presentarse a las CTEPCR a quienes hayan sido candidatos elegidos o no, a cargos públicos, con el aval de partidos o movimientos políticos con representación en el Congreso o con personería jurídica. En este punto, en el tercer informe se acogió

<sup>529</sup> Énfasis por fuera del texto original.

<sup>530</sup> Énfasis por fuera del texto original.

	<p>un término distinto para efectos de dar aplicación a la citada inhabilidad, y se hizo también frente a quienes hayan sido parte de los órganos de dirección de los partidos, o hayan integrado partidos que perdieron su personería jurídica.</p> <p>En el primer informe aparece lo siguiente: “(...) durante el año anterior a la elección de estas circunscripciones especiales de paz, o hayan hecho parte de las direcciones de estos durante el mismo año. // Tampoco podrán presentarse como candidatos quienes lo hayan sido por un partido político cuya personería jurídica se haya perdido”. Por su parte, en el tercer informe se adoptó el siguiente texto: “o quienes lo hayan sido por un partido político cuya personería jurídica se haya perdido, dentro de los cinco años anteriores a la fecha de la inscripción, o hayan hecho parte de las direcciones de estos, durante el último año”.</p> <p>* En el <u>parágrafo 3</u>, sobre la prohibición de los miembros de grupos armados al margen de la ley que hayan suscrito un acuerdo de paz o que se hayan desmovilizado individualmente, para poder aspirar a las CTEPCR, también se advierte una distinción en el tiempo duración de la misma, pues mientras en el primer informe se fijó en 10 años, en el tercer informe se dispuso un total de 20.</p>
<p><b>Artículo transitorio 6</b> (forma de elección)</p>	<p>Se advierte una diferencia en el inciso 1°, al referir a que las listas estarán integradas por dos candidatos, mientras en el primer informe se exige que al menos uno deberá acreditar la condición de víctima, en el tercer informe se impone para los dos, agregando que cada uno deberá representar un género.</p>
<p><b>Artículo transitorio 7</b> (fecha de elecciones)</p>	<p>Igual en ambos informes</p>
<p><b>Artículo transitorio 8</b> (financiación)</p>	<p>Igual en ambos informes</p>
<p><b>Artículo transitorio 9</b> (acceso a medios de comunicación)</p>	<p>Igual en ambos informes</p>
<p><b>Artículo transitorio 10</b> (tribunales electorales)</p>	<p>Igual en ambos informes</p>
<p><b>Artículo 2</b> (reglamentación)</p>	<p>Igual en ambos informes</p>
<p><b>Artículo 3</b> (aplicación)</p>	<p>Igual en ambos informes</p>

analógica)	
<b>Artículo 4</b> (vigencia)	Igual en ambos informes

440. Ahora bien, como se explicó en los numerales 346 a 351 de esta sentencia, no existe reparo alguno en la circunstancia de que se hayan presentado varios informes de conciliación, y que en ellos se hayan propuesto y adoptado ajustes para superar las discrepancias existentes entre las cámaras, tal y como lo admitió la Corte en la sentencia C-084 de 2018. No obstante, y como se constata en este caso, en la medida en que la deliberación sobre el texto conciliado puede llevarse a cabo por las plenarias en un mismo momento o de forma subsiguiente, la pregunta que surge, con base en el límite que guía la actuación de las comisiones de conciliación, en la que se entiende que su labor concluye cuando las plenarias asumen el conocimiento del asunto y toman una determinación sobre el proyecto, consiste en determinar: ¿en qué momento se presenta un *pronunciamiento definitivo* en sede de conciliación, si previamente se radicaron distintos informes para superar las diferencias?

441. Para dar una solución a este interrogante, debe tenerse en cuenta que, en principio, *la conciliación no promueve que se aprueben dos textos distintos*, dada la posibilidad de que una cámara discuta y apruebe uno, y que la otra cámara discuta y apruebe otro, cuando se han radicado diferentes informes en el tiempo, por razones vinculadas con la corrección del trámite, la preservación de la unidad temática, o la consecución de consensos, como se invoca en este caso en las Gacetas del Congreso 1100 y 1102 de 2017.

442. De esta manera, una primera alternativa sería la advertida en la citada sentencia C-084 de 2018, en la que la comisión de conciliación sustituyó un informe por otro, y sobre la base de este último ambas cámaras abordaron su discusión y aprobación. En este caso, no se observa dificultad alguna, por cuanto la votación que se realizó por las plenarias se hizo sobre un mismo informe, el tercer informe de conciliación, y ello condujo a que se preservara el consenso entre ambas corporaciones legislativas. Esto significa que en una hipótesis como la expuesta, el pronunciamiento definitivo se produce cuando ambas cámaras formalizan su consentimiento en el mismo texto.

443. Una segunda alternativa consistiría en que, con ocasión de la sustitución entre los informes radicados, cada cámara emprendiese la discusión y aprobación de uno distinto. Frente a esta posibilidad, a juicio de la Corte, cabrían dos opciones válidas de respuesta:

- (i) En primer lugar, entender que, al aprobar cada plenaria un informe distinto, la consecuencia que se generaría no sería la de afectar la validez de la ley (o la de un acto legislativo) ni la de desconocer los resultados que se hayan producido, sino la de admitir que persistieron las diferencias, pese a la labor desarrollada por la comisión de conciliación, en cuyo caso, la solución desde el punto de vista del *iter* legislativo, la brinda el artículo 161 de la Carta, en armonía con el citado artículo 189 de la Ley 5ª de 1992, conforme al cual: “*Si repetido el segundo debate en las cámaras persistieren las diferencias sobre un proyecto de ley, se considerará negado en los artículos o disposiciones materia de discrepancia, siempre que no fueren fundamentales al sentido de la nueva ley.*”

Para el efecto, como ya se explicó en esta sentencia, se impondría el criterio de *separabilidad*, excluyendo únicamente los textos respecto de los cuales existan discrepancias, y preservando la integridad del resto de la iniciativa, salvo que ellos sean fundamentales al sentido del proyecto, caso en el cual éste se entendería como negado. Sin embargo, para arribar a tal conclusión, se impone un análisis detallado por parte del juez constitucional, con base en los criterios, cuantitativo y material, previamente descritos.

- (ii) En segundo lugar, considerar que, pese a la alternativa preexistente, cuya aplicación no se descarta, un ***pronunciamiento definitivo*** sobre la iniciativa solo se produciría, cuando ambas cámaras han decidido manifestarse de forma autónoma sobre ***el mismo texto conciliado***, a partir del informe que, con igual contenido, sea radicado ante las plenarias de cada corporación, haciendo uso de las herramientas que para el efecto brinda el procedimiento legislativo y la práctica parlamentaria.

Nótese que si la premisa sobre la cual se estaría actuando, consiste en que cada cámara discute y aprueba en diferentes momentos, informes distintos, cuyos textos conciliados varían, se estaría en presencia de una actuación que, en principio, no se ajusta al objeto mismo de la conciliación, cuyo propósito no es el de discutir en cada corporación documentos disímiles, sino el de tener **un mismo y único texto unificado** a consideración de las plenarias.

Si bien las cámaras pueden optar por entender que la primera alternativa se justifica porque existen discrepancias entre ellas de carácter insuperable, que hacen que se active con todo rigor lo previsto en los artículos 161 de la Carta y 189 de la Ley 5ª de 1992, nada excluye que, en virtud de la autonomía e independencia que caracteriza al órgano legislativo, se decida, con miras a *lograr un pleno consenso entre ambas cámaras*, disponer la ***reapertura*** de la discusión y votación del informe de conciliación por parte de una de ellas, para que ambas corporaciones se pronuncien sobre el mismo **texto unificado**. Tal lógica operará esencialmente respecto del órgano que haya adoptado un texto, el cual es posteriormente modificado mediante un nuevo informe. Recuérdese que el cambio puede originarse por una corrección en el trámite, por la necesidad de preservar la unidad temática de la iniciativa o por la importancia de obtener mayores consensos, objetivos que salvaguardan el principio de instrumentalidad de las formas.

En todo caso, cabe aclarar que, aun cuando el reglamento del Congreso advierte que el resultado de una votación es inmutable y definitivo, en tanto incorpora una manifestación de voluntad que abre paso a la ejecución del principio democrático, en la hipótesis en que se toma la decisión de disponer la reapertura de la discusión y votación de un nuevo informe de conciliación no se estaría vulnerando esta regla, pues el acto objeto de pronunciamiento es distinto y sobre él la respectiva cámara no ha adoptado determinación alguna.

Por lo demás, pese a que ni la Constitución ni la Ley 5ª de 1992 regulan el fenómeno de la reapertura, tal herramienta ha sido identificada como una práctica congresional, avalada en varios pronunciamientos de la Corte,

como se advierte en las sentencias C-140 de 1998<sup>531</sup>, C-277 de 2007<sup>532</sup>, C-240 de 2012<sup>533</sup> y C-590 de 2019<sup>534</sup>. De ellas se infiere que (1) la decisión de optar por una reapertura se sujeta a la valoración autónoma de cada cámara; (2) no existe una instancia procesal que esté excluida de la misma; y (3) la materia objeto de resolución debe ser distinta, con miras a no desconocer el carácter inmutable y definitivo del resultado de una votación preexistente, así como en respuesta a que, por vía reglamentaria, solo se admite una segunda votación del mismo tema en casos de empate<sup>535</sup>.

Por consiguiente, en aquellos casos en que cada cámara discute y aprueba en diferentes momentos informes de conciliación distintos, nada obsta para que, sobre la base del último de ellos, se corrija dicha situación y se disponga la reapertura de la votación, con el fin de acoger entre ambas corporaciones el mismo texto unificado. Tal y como ya se dijo, esta actuación no implica desconocer el resultado de una votación preexistente, puesto que, al tratarse de informes distintos, no se estaría propiamente repitiendo una votación.

Por último, como la reapertura corresponde a una figura cuyas formas han sido delineadas por la práctica parlamentaria, su desarrollo no depende de la observancia de una determinada solemnidad. De manera que, así como (i) es válido llegar a esta decisión mediante la presentación de una proposición que *explícitamente* sea aprobada por las mayorías requeridas, también es posible (ii) arribar a este mismo resultado de modo *implícito*, esto es, a través de la votación del nuevo informe, en el que se reemplace el preexistente y se logre el fin de aprobar un mismo texto unificado, siempre que se cumpla con el *quórum* y las mayorías requeridas. Al ser ello así, (a)

<sup>531</sup> En esta oportunidad, la Corte aclaró que la decisión de reabrir un debate sobre un *contenido material* que requería de mayoría absoluta para su aprobación, no implicaba que la determinación de reapertura tuviese que acreditar la misma mayoría. Puntualmente, se dijo que: “*La solicitud de reabrir el debate de un artículo no requiere de su aprobación por mayoría absoluta, pues se trata de una determinación distinta e independiente del contenido de la norma que se propone analizar nuevamente.*”

<sup>532</sup> En esta ocasión, este tribunal advirtió que una decisión de reapertura solo es válida, cuando el acto sometido a decisión es distinto del que inicialmente fue considerado por una cámara. Textualmente, se explicó que: “*Se podría pensar también que el Reglamento del Congreso en su artículo 135 sólo autoriza repetir una votación en caso de empate o igualdad, y que esta situación no se dio en el presente caso, como lo alegan algunos intervinientes. Pero, lo cierto es que la Corte ha demostrado que precisamente no se trata de una repetición de la votación, pues lo que se votó una y otra vez fue distinto. En dicho sentido es errado afirmar que se votó dos veces la eliminación de la mesada catorce, que es la interpretación de quienes encuentran configurado el supuesto vicio de procedimiento alegado en la demanda. Es errado, porque a juicio de esta la Sala Plena, en la segunda votación se aprobó la eliminación de la mesada catorce salvo en los casos de personas que percibieran 3 o menos salarios mínimos y que su pensión se causara antes de una fecha determinada. Lo que en definitiva es distinto a haber votado la eliminación total de la mesada catorce. (...)*”.

<sup>533</sup> En este caso, la Corte admitió la validez del procedimiento de reapertura en la votación de un artículo, pese a que su consideración se interrumpió y se llevó a cabo en otra sesión. Al respecto, se dijo que: “*(...) con relación al inciso impugnado, en el Senado se decidió reabrir su discusión, acogiendo incluso una propuesta del Presidente de esa corporación, en concordancia con la petición del entonces Ministro del Interior y de Justicia, siendo todo avalado por la mayoría respectiva. // Aunque en el presente evento la votación se adelantó en varias sesiones, desconociendo en principio que por disposición expresa del artículo 137 de la Ley 5ª de 1992 aquella “no podrá interrumpirse, salvo que el Congresista plantee una cuestión de orden sobre la forma como se está votando”, tal defecto no tiene la entidad para afectar la validez del inciso demandado. (...) [pues] (...) resulta inequívoca la voluntad del legislador de dotar de facultades extraordinarias al Presidente (...)*”.

<sup>534</sup> En el presente caso, la Corte abordó el examen sobre el cumplimiento del principio de consecutividad respecto de un artículo incorporado a las reglas de procedimiento de la JEP. Si bien se advirtió que se había vulnerado tal mandato, al no haberse acreditado que el tema había sido tratado por las comisiones constitucionales permanentes, el precepto legal demandado había sido introducido en una de las plenarias por la vía de la reapertura, procedimiento frente al cual no se formuló ningún reparo.

<sup>535</sup> El artículo 135 de la Ley 5ª de 1992 dispone que: “**Artículo 135. Empates.** *En caso de empate o igualdad en la votación de un proyecto, se procederá a una segunda votación en la misma o en sesión posterior, según lo estime la Presidencia. En este último caso, se indicará expresamente en el orden del día que se trata de una segunda votación. Si en esta oportunidad se presenta nuevamente empate, se entenderá negada la propuesta. (...)*”.

no cabe duda de que se impone el principio democrático y (b) que se acoge un nuevo texto, en el que tácitamente se da el beneplácito a la reapertura.

444. Aun cuando ambas alternativas son válidas, lo cierto es que, si el Congreso optó por la segunda posibilidad previamente mencionada, que implica la **reapertura** del debate para considerar el informe de conciliación que conduzca a que ambas corporaciones se pronuncien sobre el **mismo texto conciliado**, tal decisión debe ser especialmente protegida por el juez constitucional, por las razones que en seguida se exponen: (i) en primer lugar, porque el artículo 161 de la Constitución impone a la comisión de conciliación la obligación de presentar a las plenarios un mismo texto unificado, y es sobre la base de ese “*texto escogido*” que se adelanta el debate y la aprobación en cada cámara<sup>536</sup>. No se aviene con la idea misma de lo que significa una conciliación, la circunstancia de que cada corporación se pronuncie sobre un informe distinto, por más de que dicha situación pueda llegar a presentarse en la práctica; y (ii) en segundo lugar, porque esta instancia del trámite legislativo se caracteriza por tener un carácter *dinámico*, que se expresa en buscar todas las alternativas posibles para construir consensos, de suerte que si la mayoría aprueba una reapertura y el texto sometido a votación consigue la finalidad de superar toda discrepancia, no cabe duda de que la preferencia en su realización salvaguarda con mayor rigor la expresión del principio democrático.

445. En el asunto bajo examen, se constata que precisamente la plenaria del Senado de la República optó por esta segunda alternativa, es decir, pese a que había debatido y aprobado el primer informe de conciliación publicado en la Gaceta del Congreso 1050 de 2017, decidió *implícitamente* reabrir esta instancia del trámite legislativo, para considerar el mismo **tercer informe** que había sido aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes el día 29 de noviembre de 2017, con el propósito de “*solucionar por **completo** (...) las discrepancias surgidas en los textos aprobados por una y otra cámara*”<sup>537</sup>.

446. Esta alternativa —como acaba de explicarse— es ajustada a derecho y responde al carácter dinámico de la instancia de conciliación, así como a la búsqueda del objetivo de lograr la existencia de acuerdos que protejan el principio democrático, en los términos previstos en el artículo 161 del Texto Superior. Adviértase, por lo demás, (1) que el texto aprobado el 30 de noviembre de 2017 es distinto al que fue inicialmente considerado el día 15 del mes y año en cita, por lo que no existe una repetición de la votación, siendo sus diferencias plasmadas con anterioridad en esta sentencia (*supra*, numeral 439); (2) que si bien no se advierte una decisión explícita de reabrir el debate, tal determinación puede adoptarse de forma *implícita*, a partir de la consideración y votación de otro informe, con las mayorías requeridas; y (3) que frente al texto que sustituye al preexistente y que busca unificar el consentimiento de las dos cámaras, la votación se realizó y aprobó conforme al *quórum* y las mayorías requeridas, como ya se puso de presente en este fallo.

447. Entiéndase entonces que el Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara fue debidamente **aprobado** y que la negativa a admitir tal situación, con el argumento de que supuestamente no se cumplió con la mayoría requerida, en una abierta vulneración de lo previsto en el artículo 134 de la Constitución, supone un actuar que desconoce las formas propias de un proceso reglado, protegido por el

<sup>536</sup> En el aparte pertinente, el artículo 161 de la Constitución establece que: “*Previa publicación por lo menos con un día de anticipación, el **texto escogido** se someterá a debate y aprobación de las respectivas plenarios. (...)*”.

<sup>537</sup> Gaceta del Congreso 1100 de 2017. Énfasis por fuera del texto original.

artículo 29 de la Constitución y que habilita el amparo que se propone por el senador Roy Barreras Montealegre, siempre que se cumplan con el resto de exigencias señaladas en el numeral 420 de esta sentencia, constituyendo el segundo punto que debe ser objeto de análisis para poder conferir la tutela que se reclama.

448. Precisamente, y en línea con lo señalado anteriormente, para que proceda el amparo que se invoca respecto del derecho al debido proceso en el trámite legislativo, es preciso verificar que se cumplan con los tres presupuestos básicos que se infieren de la jurisprudencia de la Corte, a saber:

- (i) Se exige verificar la configuración del *iter* legislativo, de suerte que solo podría llegar a ser susceptible de amparo las violaciones que supongan un desconocimiento de las reglas de orden y normas *procedimentales* incorporadas expresamente en la Constitución y en la ley orgánica del reglamento del Congreso. En este caso, como ya se advirtió, la infracción se constata frente al desconocimiento del artículo 134 del Texto Superior, concerniente a la forma como se debe calcular el *quórum* y las mayorías por efecto de la aplicación de la figura de la silla vacía, en armonía con lo previsto en el artículo 161 de la Constitución, que habilita la votación que se realizó el día 30 de noviembre de 2017 en la plenaria del Senado, dado el carácter dinámico de la instancia de conciliación y la búsqueda del objetivo de lograr la existencia de acuerdos que salvaguarden el principio democrático.
- (ii) La vulneración de tales reglas de orden, a partir de su ocurrencia, debe impactar en el ejercicio de la función representativa congresional, esto es, que conduzca a una ruptura, quebrantamiento o transgresión del mandato de representación. Este requisito también se cumple en el asunto *sub-judice*, ya que, como antes se ha demostrado, la actuación desplegada por la Mesa Directiva del Senado de la República niega dar por aprobado un proyecto de reforma constitucional que fue legalmente tramitado y que obtuvo la anuencia requerida para lograr su aprobación por la vía del *fast track*, desconociendo no solo el principio mayoritario, sino también, en sí mismo, el principio democrático, que permite canalizar la voluntad popular, a través del mandato de representación que asumen los congresistas. De esta manera, con la negativa de la Mesa Directiva, al tiempo que se quebranta el debido proceso legislativo, se desconoce el derecho de los ciudadanos que son representados en el Congreso a participar en la definición de los asuntos públicos y a manifestar su voluntad soberana a través de la forma prevenida en la Constitución y la ley.
- (iii) Finalmente, se exige que la vulneración haya sido cuestionada por los congresistas durante el curso del *iter* legislativo, salvo (1) en aquellos casos en que no se haya brindado la oportunidad de activar algún mecanismo interno de controversia u oposición, o (2) cuando los mismos no brinden los supuestos de objetividad e independencia que reclama el uso de tales instrumentos, por ejemplo, cuando quien revisa una decisión legislativa (a) se ve afectado o beneficiado con la determinación que se adopte, o (b) cuando haya tenido algún tipo de participación dentro del acto que se cuestiona.

En el presente caso, pese a que se invoca por el ente demandado, por sus coadyuvantes y por la Procuradora General de la Nación, la falta de uso del artículo 44 de la Ley 5ª de 1992 por el senador Roy Barreras Montealegre, buscando con ello que se niegue el amparo propuesto, lo cierto es que, frente al asunto objeto de análisis, se acredita una de las excepciones ya señaladas, referente a la ausencia de objetividad e independencia del medio de controversia u oposición que se reclama.

Al respecto, la norma previamente señalada dispone que: “**Artículo 44. Decisiones presidenciales.** Las decisiones de los Presidentes son apelables inmediatamente ante la respectiva Corporación Legislativa.” En el *asunto sub-judice*, este mecanismo resultaba inaplicable (a) atendiendo al contexto y (b) al tema objeto de conocimiento.

En efecto, por una parte, nótese que la decisión legislativa que se somete a apelación debe ser resuelta por la **plenaria de la corporación**, lo que, en este caso, no brindaba garantías de transparencia e imparcialidad en quien juzga, con miras a garantizar el derecho al debido proceso (CP art. 29), pues en tratándose de la verificación de una votación debe asegurarse que quien revise la decisión sea un *órgano independiente y objetivo*, lo que no se acredita con la determinación de una plenaria sujeta al principio de mayorías, que se vería condicionada por el resultado de la votación que ella misma hizo del informe de conciliación, sobre todo cuando se debe fijar si se alcanzó o no una mayoría absoluta, sujeta a un cálculo especial, por virtud de lo dispuesto en el artículo 134 de la Carta.

Un elemento esencial de la contradicción se encuentra en que quien revisa una decisión, incluida la de carácter legislativo, *no haya tenido algún tipo de participación dentro del acto que se cuestiona*, y que, además, *no sea vea perjudicado o beneficiado con la revisión que se adopte*, supuestos que no se cumplen en el asunto bajo examen, cuando se pretende exigir que la misma plenaria que realizó la votación, sea la que certifique y convalide el resultado obtenido. Por esta razón, el mecanismo previsto en el artículo 44 de la Ley 5ª de 1992 resultaba inaplicable, y lo es más cuando se advierte que el propio reglamento del Congreso, por los argumentos ya expuestos, dispone que quien informa y da certeza sobre el resultado de una votación es la Mesa Directiva con el soporte del secretario general<sup>538</sup>.

Por otra parte, si bien la regla de procedimiento ya estaba prevista con anterioridad en la Carta y la misma era plenamente exigible, no existía para la época de los hechos total certeza respecto de las decisiones que ahora justifican la presentación de la tutela (sentencia C-080 de 2018 y auto 282 de 2019), por lo que los argumentos de la reclamación del senador, en ese momento, estaban claramente limitados, y la utilización de la vía interna tan solo hubiese terminado en la imposición de la regla de la mayoría, sin la objetividad e imparcialidad que reclama una apelación, con miras a garantizar de manera efectiva el derecho al debido proceso.

---

<sup>538</sup> Particularmente, en el artículo 47 se establece que: “**Artículo 47. Deberes.** Son deberes del Secretario General de cada Cámara: (...) 4. Informar sobre los resultados de toda clase de votación que se cumpla en la corporación.”, y por su parte, en el artículo 43 se dispone que: “**Artículo 43. Funciones.** Los Presidentes de las Cámaras Legislativas cumplirán las siguientes funciones: (...) 4. Cumplir y hacer cumplir el reglamento (...)”.

Finalmente, exigir haber agotado la vía interna en un contexto como el que ha sido objeto de examen en esta providencia, terminaría generando un sacrificio desproporcionado frente a la función representativa del senador que actúa como demandante y avalando una actuación claramente arbitraria y caprichosa disfrazada de legalidad, cuando la acción de tutela ha sido ideada como un medio idóneo para enfrentar vías de hecho evidentes y restaurar la justicia. Incluso, se observa que el mismo entendimiento que se pone de presente en esta sentencia respecto del cálculo de la *mayoría absoluta*, ya había sido admitido por la propia Mesa Directiva del Senado en el trámite de este proyecto, al momento de calcular la mayoría requerida para efectos de decidir si se daba o no reapertura a la discusión del informe de conciliación, como se aprecia en la Gaceta del Congreso 347 de 2018, en la que consta el Acta 29 del 28 de noviembre de 2017<sup>539</sup>, circunstancia que pone de presente la existencia de un actuar claramente arbitrario, pues con una diferencia de tan solo dos días, se asume una posición radicalmente distinta a la que ya había sido expuesta, lo que solo denota la intención de negar la existencia de una mayoría y de la aprobación de un proyecto, en contravía de la realización del principio democrático.

449. En conclusión, ante la vulneración del derecho al debido proceso en el trámite legislativo invocado por el senador Roy Barreras Montealegre, en los términos ya expuestos en esta sentencia, la orden de amparo consistirá, en primer lugar, en dar por aprobado el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, *“por el cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026”*; en segundo lugar, en disponer que se proceda por el área respectiva tanto del Senado de la República como de la Cámara de Representantes, a desarchivar y ensamblar el documento final aprobado, conforme al texto conciliado por ambas Cámaras y que fue publicado en las Gacetas del Congreso 1100 y 1102 del 27 de noviembre de 2017 respectivamente, correspondiente al tercer informe de conciliación; en tercer lugar, una vez el documento sea ensamblado, se procederá a la suscripción o firma por parte de los Presidentes y Secretarios tanto de Senado como de Cámara<sup>540</sup>; y, en cuarto lugar, el texto suscrito se enviará al Presidente de la República para que éste proceda a cumplir con el deber de publicidad, mediante su promulgación en el Diario Oficial (CP art. 189.10)<sup>541</sup>. Luego de lo cual se remitirá a la Corte Constitucional para el control automático y único de constitucionalidad que se dispone en el Acto Legislativo 01 de 2016.

<sup>539</sup> Textualmente, la Secretaría explicó lo siguiente: *“Si señor Presidente, mire para que haya claridad y no quede ningún asomo de duda el artículo 117 de la Ley 5ª Orgánica es el que dice cuáles son las clases de mayoría para decidir, dice: las decisiones se adoptan a través de diferentes modos de votación, surten sus efectos en los términos constitucionales. La mayoría requerida, establecido el quórum decisorio, –lo había–, es la siguiente: dos. Mayoría absoluta, que es la que se exige en la Constitución original y el fast track para votar Actos Legislativos. // Mayoría absoluta. La decisión es adoptada por la mayoría de los votos de los integrantes. Si están 99, quitando los tres Senadores que están suspendidos, la mayoría absoluta son 51 de ustedes, es lo que se necesita para decidir, sino están los 51 no hay decisión.”* (Gaceta del Congreso 347 de 2018, p. 29). Aun cuando se incurre por la Secretaría en un cálculo errado de la mayoría, pues la misma corresponde a la suma de 50, lo cierto es que se reconoce expresamente la necesidad de ajustar la composición del Senado a los 99 integrantes que tenían plena capacidad jurídica para votar.

<sup>540</sup> Lo anterior, según lo dispuesto en los artículos 43 y 47 de la Ley 5ª de 1992.

<sup>541</sup> Es jurisprudencia reiterada de la Corte, la consideración de que los actos legislativos no son susceptibles de sanción. Véase, al respecto, entre otras, las sentencias C-222 de 1997, C-543 de 2002, C-816 de 2004, C-208 de 2005, C-178 de 2007, C-180 de 2007, C-569 de 2010, C-524 de 2013, C-740 de 2013, C-699 de 2016, C-630 de 2017, C-174 de 2017, C-020 de 2018, C-076 de 2018, C-537 de 2019 y C-140 de 2020.

450. No obstante, antes de proceder en ese sentido, la Corte estima necesario examinar si se presentó una violación de los derechos a la igualdad, a la participación política y a la reparación integral de las víctimas, y, como consecuencia de dicho análisis, si cabe producir alguna modificación o variación en el alcance de las órdenes que se deben proferir.

**451. *Sobre los derechos a la igualdad, a la participación política y reparación integral de las víctimas.*** Como previamente se expuso en esta providencia (*supra*, numerales 359 a 398), con ocasión de la violación masiva de sus derechos, las víctimas se enfrentan al fenómeno de ciudadanía precaria o incompleta, por virtud del cual no les ha sido posible ejercer realmente sus derechos políticos y elegir libremente a sus representantes, dando lugar a un escenario de representación fallida, respecto del cual el Estado tiene el deber de implementar acciones afirmativas de corrección. Por lo demás, en el marco de los procesos de justicia transicional, la participación de las víctimas en la definición de las políticas públicas con carácter normativo resulta esencial, no solo para legitimar las decisiones que se adopten y que repercutan en sus intereses, sino también para velar por el respeto de sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.

452. Desde esta perspectiva, se advierte que las CTEPCR se previeron como un mecanismo corrector que, en términos de igualdad material, buscan dar respuesta al citado problema de representación fallida, asegurando una efectiva de participación de las víctimas en los asuntos públicos. Precisamente, en este ámbito y como se expuso en las consideraciones generales de esta sentencia, cabe señalar que la Corte ha sido enfática en señalar que el modelo democrático colombiano es participativo y pluralista, lo que le impone al Estado el deber de asegurar el funcionamiento del sistema electoral en condiciones de equidad y proscribiendo toda forma de discriminación, a la vez que le exige adoptar medidas de accesibilidad efectiva “*de aquellos que no están en condiciones de participar en los mismos términos que la mayoría*”<sup>542</sup>.

453. Aunado a lo anterior, las CTEPCR también se idearon como un instrumento para el desarrollo del derecho a la participación política de las víctimas que, en materia de justicia transicional, exige el deber del Estado de abrir espacios de interlocución a su favor, con miras a que tengan una injerencia real en la adopción y formulación de políticas públicas que impactan en sus derechos.

454. Finalmente, las CTEPCR igualmente se consagraron en el AF como una medida de reparación y garantía de no repetición, que busca la restablecer la dignidad de las víctimas y que guarda proporción con las graves consecuencias vividas en las zonas del país más afectadas por el conflicto. En efecto, tal como ya se ha dicho, las víctimas se vieron sometidas a un contexto de reducción significativa e incluso de anulación de sus derechos políticos, pues el contexto de violencia que han tenido que padecer, les impidió la posibilidad de tener proyectos políticos, expresar sus ideas frente a las políticas implementadas por el Estado y tener una voz que las represente. Sus espacios de decisión fueron monopolizados por sus victimarios, quienes, por vía del actuar ilegal, adoptaron todo tipo de acciones para acallar cualquier expresión que permitiese modificar el estado de cosas por ellos impuesto.

---

<sup>542</sup> Corte Constitucional, sentencia C-027 de 2018.

455. Por lo anterior, y respecto del caso concreto, se advierte que la negativa de la Mesa Directiva del Senado de la República de dar por aprobado el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, desconoce que (i) las CTEPCR son un mecanismo corrector para garantizar la *igualdad material* de las víctimas en el acceso al sistema electoral; (ii) que su otorgamiento es una herramienta esencial para que puedan ejercer cabalmente su *derecho a la participación política*, en el escenario de la justicia transicional, en donde, como se dispone en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, es forzoso asegurar a su favor el “*derecho a participar en los asuntos públicos y gubernamentales, incluido el acceso a los medios necesarios*” para ello; y (iii) que su consagración tiene una evidente vocación reparadora y de fortalecimiento político de las víctimas. En este sentido, el archivo que se decretó de la iniciativa, a pesar de que sí logró su aprobación, quebranta fehacientemente la triada de derechos ya mencionados, esto es, los derechos a la igualdad, a la participación política y a la reparación integral de las víctimas.

456. Ahora bien, para que el amparo dispuesto en esta sentencia frente al derecho al debido proceso en el trámite legislativo, se torne efectivo y adecuado respecto de la protección que reclaman las víctimas de sus derechos a la igualdad, a la participación política y a la reparación integral, y se logre preservar la integridad y valor de una medida para restablecer su dignidad, para permitirles recobrar su condición de ciudadanos y para lograr su reincorporación a la democracia, es forzoso que se adopte por esta corporación una orden extraordinaria y estructural, consistente en disponer que las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes apliquen para los períodos constitucionales 2022-2026 y 2026-2030.

457. Para justificar esta decisión, cabe exponer los siguientes argumentos:

- (i) Como se explicó en el acápite sobre el *daño consumado*, frente al período constitucional 2018-2022, aun cuando el mismo está cerca de fenecer, no es posible entender que por ello se estructura la citada figura, pues el juez de tutela está habilitado para adoptar las órdenes de protección que estime pertinentes, facultando el uso de la modulación constitucional, con el objeto de garantizar al agraviado en el goce pleno de sus derechos fundamentales. Incluso, el artículo 23 del Decreto 2591 de 1991 dispone que: “(...) Cuando lo impugnado hubiere sido la denegación de un acto o una omisión, el fallo ordenará realizarlo o **desarrollar la acción adecuada**, para lo cual otorgará un plazo prudencial perentorio”<sup>543</sup>. En este caso, se encuentra que, si la orden se limita a dar por aprobado el proyecto de acto legislativo sin ninguna consideración adicional, en la práctica se estaría *eliminando* uno de los dos períodos constitucionales para los cuales se dispuso la creación de las CTEPCR, en contravía de lo que fue **aprobado** por el Congreso, con miras a implementar una herramienta de transición para dignificar a las víctimas. Por ello, la medida adecuada a desarrollar es la de actualizar el texto, descontando el tiempo que ha perdurado esta disputa y **manteniendo en su integridad la voluntad del constituyente**, lo que implica reemplazar el período a punto de fenecer por uno nuevo, que mantenga la integridad de los dos períodos constitucionales que fueron pactados por las partes del Acuerdo Final y aprobados por el Congreso.

<sup>543</sup> Énfasis por fuera del texto original.

- (ii) A lo anterior cabe agregar que, las CTEPCR se previeron para dos períodos constitucionales, y no solamente para uno, de suerte que la integralidad en la protección de los derechos fundamentales de las víctimas a la igualdad, a la participación política y a la reparación integral, exige no pasar por alto dicha situación y preservar su condición de sujeto de especial protección constitucional. Así las cosas, ante dos soluciones posibles, el juez de tutela debe optar por aquella que conduzca a una mejor protección de sus derechos fundamentales, descartando la que restrinja o limite su ejercicio. Por esta razón, cabe actualizar el período de duración de estas circunscripciones, ya que de esa manera no solo se preserva la voluntad expresada por el Congreso al ejercer la función constituyente, sino que también se asegura que el amparo otorgado responda integralmente al fin reparador que justifica su implementación.
- (iii) Por último, no debe olvidarse que el proyecto de acto legislativo es un medio dirigido al cumplimiento del Acuerdo Final, lo que implica el compromiso de implementar de buena fe y en el marco del principio de integralidad, lo que fue acordado como *política de Estado*. Así lo dispuso la Corte en la sentencia C-630 de 2017, al declarar la constitucionalidad del artículo 1°, inciso 2°, del Acto Legislativo 02 de 2017, conforme al cual: *“Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final”*.

En el citado documento expresamente se señaló que las 16 CTEPCR se implementarían de manera temporal *“y por 2 períodos electorales”*<sup>544</sup>, por lo que, a fin de preservar el compromiso y el espíritu de lo pactado, y para no menoscabar la integralidad del Acuerdo, la orden debe conducir a realizar el referido mandato de los dos períodos, al entender que se trata de un claro esfuerzo dirigido a impulsar la paz y a lograr una sociedad más democrática, participativa y pluralista. Además, tal y como se expuso con anterioridad, las circunscripciones tienen sentido en la dinámica dirigida a la implementación del AF y dentro de los tiempos dispuestos para ello, de modo que, si no se asegura en los dos períodos siguientes su aplicación, habrá vencido el plazo que se ideó para el efecto, conforme al artículo 2° del Acto Legislativo 02 de 2017<sup>545</sup>.

458. Por consiguiente, a la orden de amparo previamente descrita en el numeral 449 de esta sentencia, debe agregarse la decisión de que en la labor que se adelantará por las áreas respectivas del Congreso, dirigida a ensamblar el texto final aprobado del proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, se incluya la actualización consistente en disponer que las CTEPCR apliquen para los períodos constitucionales 2022-2026 y 2026-2030, según el documento que se incluirá en esta sentencia como definitivo (Anexo número 1°).

<sup>544</sup> AF., p. 54.

<sup>545</sup> Como ya se ha dicho, la norma en cita dispone que: *“El presente Acto Legislativo deroga el artículo 4 del Acto Legislativo número 01 de 2016 y rige a partir de su promulgación hasta la finalización de los tres períodos presidenciales completos posteriores a la firma del Acuerdo Final.”*

459. En todo caso, cabe aclarar que, como se explicó en el acápite referente a la *legitimación en la causa por activa*, este amparo cubre (i) a las víctimas que se hicieron parte en el proceso (Fundación Lazos de Honor y los señores Carlos Manuel Vásquez Cardozo y Víctor Manuel Muñoz Mendivelso); (ii) a aquellas que el senador Roy Barreras Montealegre representó en su condición de agente oficioso (calidad que acreditó frente a 15 organizaciones de derechos humanos que *representan* a las víctimas, y que expresamente ratificaron su actuar durante el trámite de tutela, incluyendo las coadyuvancias de los señores Juan Carlos Quintero y José Aldemar, quienes igualmente invocaron y acreditaron la condición de víctimas); y (iii) al resto de víctimas respecto de las cuales se previó la creación de las CTEPCR, por virtud de la necesidad de preservar el derecho a la igualdad, pues, como se ha mencionado en varias ocasiones en esta sentencia, la pretensión que se reconoce envuelve un *interés homogéneo*, que no es susceptible de ser fraccionado ni dividido. Por tal razón, en la parte resolutive de este fallo, se recurrirá a la figura de los efectos *inter pares*, que extiende la protección que se brinda a terceros no vinculados que se hallen en la misma situación jurídica que los accionantes – expresiones (i) y (ii) –<sup>546</sup>.

460. Finalmente, y para garantizar la plena efectividad de este fallo, se ordenará de manera inmediata a la organización electoral, y en particular al Registrador Nacional del Estado Civil, llevar a cabo las medidas especiales necesarias para permitir la inscripción y elección de candidatos para las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en el certamen electoral del 13 de marzo de 2022 y, en ese sentido, se ordenará al Registrador Nacional del Estado Civil modificar la Resolución 2098 del 12 de marzo de 2021 expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil y “*por la cual se fija el calendario electoral para las elecciones de Congreso de la República que se realizarán el 13 de marzo de 2022*”.

#### Aclaración final

461. A diferencia de lo que se señala por la Mesa Directiva del Senado, por sus coadyuvantes y por la Procuradora General de la Nación, la decisión de tutelar los derechos fundamentales invocados en los recursos de amparo y que han sido objeto de conocimiento en esta sentencia, lejos de ser constitutiva de una intervención de la Corte en un asunto ajeno a su competencia, y de desconocer una expresión política propia de la democracia, lo que produce es un efecto totalmente distinto, pues, en primer lugar, lo que hace es salvaguardar que la decisión adoptada por el Congreso con las mayorías de ley se cumpla, conforme al principio mayoritario y como expresión de la voluntad democrática, y no, por el contrario, que se imponga el criterio particular que se expresa por la Mesa Directiva y que no se ajusta a lo previsto en la Constitución.

462. En segundo lugar, la atribución para resolver la controversia propuesta se enmarca dentro del escenario de procedencia excepcional y extraordinaria de la acción de tutela, para proteger el derecho al debido proceso en el trámite legislativo y, de contera, los derechos de las víctimas a la igualdad, a la participación política y a la reparación integral, conforme se explicó en los numerales 292 y 293 de esta sentencia, con miras a garantizar el principio de supremacía constitucional, de darle valor a la Constitución como norma jurídica de aplicación y exigibilidad directa; y

<sup>546</sup> Sobre el particular se incluyen las explicaciones dadas en los numerales 151 a 156 de esta providencia.

de reconocer que, en un Estado Social de Derecho, como lo ha señalado la Corte, no puede un órgano constitucional estar libre de censura en sus actuaciones, sin límites al ejercicio de su poder y con la posibilidad de incurrir en actos arbitrarios contrarios a los derechos fundamentales. Sobre todo, cuando, como se ha insistido, el amparo constitucional procede frente a toda autoridad pública, en el ámbito del ejercicio de cualquiera de sus atribuciones (CP art. 86).

463. En tercer lugar, ninguna de las órdenes adoptadas invade *formalmente* el proceso constituyente, por cuanto la prescripción que impone dar por aprobado el proyecto de acto legislativo, y de continuar con los pasos subsiguientes hasta llegar a su control automático de constitucionalidad, no hace nada distinto a rescatar y proteger la actuación realizada por el Congreso en ejercicio de la función constituyente, y que pretendía ser reemplazada por la Mesa Directiva del Senado de la República, a través de una infracción directa del artículo 134 del Texto Superior, en armonía con lo previsto en el artículo 161 de la Carta. Como se explicó en este fallo, tal proceder vulneró los derechos fundamentales que son objeto de amparo, pues se separó del deber de preservar el debido proceso y de proteger especialmente a las víctimas, con un impacto profundo en el principio democrático, que permite canalizar la voluntad popular, a través del mandado de representación que asumen los congresistas.

464. En cuarto y último lugar, el alcance del control realizado se sujeta al ámbito de amparo de los derechos invocados, y a la necesidad de garantizar su protección efectiva, adoptando las órdenes que, por vía de acción o de omisión, se autorizan en el ordenamiento jurídico. Bajo ninguna circunstancia se asume por esta vía (i) una labor de *control material* a los textos, y tampoco (ii) se *sustituye* al Congreso, con la orden de actualización de los períodos constitucionales para la aplicación de las CTEPCR, ya que, como previamente se explicó, tal proceder lo único que hace es mantener la **integridad de lo aprobado** por dicho órgano, en ejercicio de la función constituyente, pues expresamente votó por la existencia de esas circunscripciones por dos períodos constitucionales, y no solamente por uno. A lo anterior se añadió que, con la determinación adoptada y como consecuencia de ella, (a) se resguarda de forma integral los derechos de las víctimas y (b) se cumple de buena fe con lo pactado en el Acuerdo Final y con lo previsto en el Acto Legislativo 02 de 2017. Como se deriva de lo expuesto, el actuar de la Corte se limita al ámbito de sus competencias, puesto que no modifica *sustancialmente* lo aprobado por el Congreso (por el contrario, resguarda su labor) y tampoco se abroga *poderes constituyentes* que no tiene, ni debe tener.

## N. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

465. El senador Roy Barreras Montealegre, actuando en nombre propio y en el de 6.670.368 habitantes de 166 municipios que conformarían las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes, instauró acción de tutela el 31 de mayo de 2019 contra la Mesa Directiva del Senado de la República, con el propósito de obtener el amparo de los derechos a la igualdad y al debido proceso en el trámite legislativo, junto con el derecho a la participación política de las víctimas, presuntamente vulnerados por la decisión adoptada en la sesión plenaria de la citada corporación del 30 de noviembre de 2017, en la que se anunció que el informe de conciliación al proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, “*Por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026*”, no obtuvo las mayorías requeridas para ser aprobado, a

pesar de que, con sujeción a lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-080 de 2018 y en el auto 282 de 2019, sí se acreditó el cumplimiento de dicho requisito.

466. Como pretensión principal, el senador Barreras Montealegre pidió que se ordene a la Mesa Directiva del Senado dar por aprobado el citado proyecto de acto legislativo y, como resultado de tal decisión, que se proceda por el referido órgano a su remisión al Presidente de la República, para que este cumpla con el requisito siguiente de la promulgación.

467. Inicialmente, cabe aclarar que, frente a esta demanda, en aplicación del Decreto 1834 de 2015, se acumularon dos acciones de tutela, con igual pretensión, formuladas, en su orden, (i) por la Fundación Lazos de Honor, y (ii) por los señores Carlos Manuel Vásquez Cardozo y Víctor Manuel Muñoz Mendivelso. Aun cuando tal decisión se produjo luego del momento procesal oportuno para el efecto, esto es, después de haberse dictado la sentencia de primera instancia por parte del Juzgado 16 Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá, al confrontar lo ocurrido frente al régimen de nulidad procesal, se entendió que dicha irregularidad fue saneada, por una parte, porque no se cuestionó a través de las vías previstas para ello; y por la otra, porque constan manifestaciones de los accionantes, en el sentido de estar conformes con la actuación surtida y reclamando que el proceso debía seguir su curso normal. Por esta razón, en el examen de este caso, este tribunal tuvo en cuenta sus alegaciones y las distintas actuaciones realizadas.

468. Adicionalmente, y como parte de los antecedentes del asunto sometido a decisión, es preciso señalar que la acción de tutela presentada por el senador Roy Barreras Montealegre fue *coadyuvada* durante el trámite del proceso de amparo, por una parte, por los ciudadanos Juan Carlos Quintero Sierra y José Aldemar, quienes invocaron la condición de víctimas del conflicto; y, por la otra, por 15 organizaciones de derechos humanos cuyo objeto principal es la representación de los intereses y derechos del citado sujeto de especial protección constitucional, a saber: (i) Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo; (ii) Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH); (iii) Comisión Intereclesial de Justicia y Paz; (iv) Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (MOVICE); (v) Corporación Colectivo Sociojurídico Orlando Fals Borda; (vi) Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES); (vii) Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos; (viii) Corporación Claretiana Norman Pérez; (ix) Observatorio de DDHH de la Coordinación Colombia Europa Estados Unidos (CCEEU); (x) Fundación Nydia Erika Bautista; (xi) Corporación Humanidad Vigente; (xii) Corporación Jurídica Yira Castro; (xiii) Corporación Jurídica Libertad; (xiv) Corporación Congreso Nacional de Desplazados y (xv) Asociación de Familias Desplazadas por la Violencia en Colombia.

469. Antes de efectuar el estudio de procedencia de las acciones planteadas, la Corte recordó que, en virtud del principio de informalidad, por la prevalencia del derecho sustancial y por el impulso oficioso del juicio de amparo, los jueces de tutela se encuentran habilitados para determinar el objeto del litigio, incluso corrigiendo los errores o carencias técnicas en las que pudieron haber incurrido los accionantes, siempre que dicha actuación se haga a partir de las circunstancias relevantes que se hayan invocado en la solicitud de tutela y de las pruebas aportadas y recaudadas. Por lo demás, esta atribución se complementa con la posibilidad de adoptar fallos con alcance *extra* y *ultra petita*. Sobre la base de lo anterior, se definió que el objeto de este debate lo constituyen: (a) el derecho al

debido proceso en el trámite legislativo; (b) el derecho a la igualdad; (c) el derecho a la participación política de las víctimas; y (d) el derecho de estas últimas a la reparación integral.

470. Una vez identificado el litigio, se continuó con el **examen de procedencia**, en el que se verificó que se cumplieron con todos los requisitos que se exigen para llevar a cabo el análisis de fondo de la controversia. En cuanto (1) a la **legitimación en la causa por activa**, se admitió su acreditación frente a cada uno de los accionantes, destacando la condición de agente oficioso del senador Roy Barreras Montealegre, en relación con las organizaciones de derechos humanos que representan a las víctimas, y que expresamente ratificaron su actuar durante el trámite de la tutela, incluyendo las coadyuvancias de los ciudadanos Juan Carlos Quintero Sierra y José Aldemar, quienes igualmente invocaron la condición de víctimas; (2) en lo que atañe a la **legitimación en la causa por pasiva**, se reiteró la jurisprudencia de la Corte, en el sentido de que las Mesas Directivas del Congreso son sujetos plausibles del ejercicio de la acción de tutela, sobre todo cuando, como ocurre en este caso, se invoca que su conducta vulnera derechos fundamentales.

471. En lo que corresponde a la (3) **inmediatez**, su examen se realizó a partir de los derechos fundamentales objeto de pronunciamiento, lo que incluyó su verificación respecto de cada una de las tutelas tramitadas y acumuladas. En este orden de ideas, en cuanto a los derechos a la igualdad, a la participación política y a la reparación integral de las víctimas, se coligió que la infracción alegada es **actual y permanente**, entendiendo que las CTEPCR son una medida de satisfacción y de no repetición implementada a su favor, y que no han podido acceder a la misma, pese a los distintos esfuerzos judiciales que se han promovido para el efecto (acciones de tutela y de cumplimiento), tanto así que el asunto lleva más de tres años y cuatro meses sin tener una solución de fondo. Y, en lo que atañe al derecho al debido proceso en el trámite legislativo, porque visto el contexto del caso, no se advierte que se haya incurrido por el senador Roy Barreras Montealegre en un ejercicio irrazonable de la acción.

472. Puntualmente, en relación con esta última afirmación, (i) se constató que dicho congresista siempre ha mantenido una conducta dirigida a obtener la aprobación del proyecto de acto legislativo, sobre todo mediante el ejercicio del derecho de petición (30 de noviembre de 2017, 4 de diciembre de 2017 y 15 de agosto de 2018). A ello se agregó que, (ii) con ocasión de varias acciones judiciales promovidas por las víctimas, entre el 18 de diciembre de 2017 y hasta el 7 de marzo de 2018, existieron órdenes dirigidas a dar por aprobada la iniciativa, período en el que su pretensión se entendía jurídicamente como enervada. Y, finalmente, (iii) se advirtió como sustento para recurrir al amparo, la decisión adoptada por la Corte en la sentencia C-080 de 2018, cuya notificación por edicto se realizó hasta el 15 de enero de 2019, siendo esta la fecha para valorar la observancia del requisito de inmediatez, en lo referente al derecho al debido proceso en el trámite legislativo, pues, como ya se explicó, respecto de los derechos de las víctimas, la infracción alegada tiene la condición de ser una violación **actual y permanente**. Así las cosas, entre el citado momento y aquél en el que se radicó el amparo por el senador Roy Barreras Montealegre (31 de mayo de 2019), transcurrieron tan solo cuatro meses y 16 días, término que se estima razonable.

473. En cuanto (4) al requisito de **subsidiariedad**, la Corte explicó que no existe otro mecanismo judicial distinto a la acción de tutela para solucionar la controversia planteada, pues ya (a) se había descartado por el Consejo de Estado la

prosperidad de la acción de cumplimiento; (b) no se dan las condiciones para hacer uso de la acción popular; (c) ni para acudir a la acción pública de inconstitucionalidad; y no cabe enervar el amparo por medios de *carácter no judicial*, como lo son (d) el recurso de apelación previsto en el artículo 44 de la Ley 5ª de 1992, y (e) por la posibilidad de que en el futuro se den curso a reformas constitucionales a favor de las víctimas. Por lo demás, (e) el juicio de nulidad simple que actualmente se encuentra en curso ante el Consejo de Estado, no es un medio *idóneo* ni *eficaz* para solventar esta causa, toda vez que recae sobre la respuesta que dio el *día 6 de diciembre de 2017* el Presidente del Senado de la época, Efraín Cepeda Sarabia, a varias peticiones que se radicaron con el fin de dar curso a la promulgación de la reforma, actuación que se considera constitutiva de un acto administrativo verbal, fundamentado en el Título II del CPACA y en el artículo 43.4 de la Ley 5ª de 1992. Se cuestiona entonces un acto producto del ejercicio de una *función administrativa* y no la *decisión legislativa* adoptada el día 30 de noviembre de 2017 por la Mesa Directiva del Senado, la cual no se halla dentro del listado de materias consagradas en el artículo 104 del CPACA, como objeto de conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

474. Tampoco cabe excluir el amparo, por tratarse (5) esta iniciativa legislativa de un *acto general, impersonal y abstracto*, teniendo en cuenta lo resuelto por la Corte en la sentencia C-132 de 2018, en la que se aclaró que dicha regla de improcedencia opera dentro de las normas básicas de subsidiariedad que se derivan del artículo 86 de la Constitución. Además, en lo referente al (6) *daño consumado* se excluyó su configuración, pues aun cuando el período constitucional 2018-2022 está cerca de fenecer, el juez de tutela está habilitado para adoptar las órdenes de protección que estime pertinentes, con el objeto de garantizar al agraviado el goce de sus derechos fundamentales, incluso el artículo 23 del Decreto 2591 de 1991 autoriza no solo ordenar la realización del acto omitido, sino que permite disponer la ejecución de cualquier otra *acción adecuada*, por lo que en la práctica se trata de un asunto frente al cual todavía es posible adoptar medidas judiciales de protección. Finalmente, también se adelantó (7) el estudio de la *cosa juzgada constitucional*, en especial, frente a otras acciones de tutela que habían sido presentadas previamente por otras víctimas, concluyendo que, más allá de la identidad de sujetos y de objeto (por existir un interés jurídico homogéneo), no se acreditaba la identidad de causa, pues los hechos asociados al amparo habían cambiado con el tiempo.

475. Satisfechos los requisitos de procedencia, la Corte continuó con el examen de fondo, en el que abordó el estudio de los siguientes temas: (i) la acción de tutela contra las actuaciones de las Mesas Directivas del Congreso; (ii) el debido proceso en el trámite legislativo; (iii) el procedimiento legislativo especial para la paz (o *fast track*); (iv) el *quórum* y las mayorías en el trámite legislativo; (v) la instancia legislativa de la conciliación; y (vi) las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes, los derechos a la igualdad, a la participación política y a la reparación integral de las víctimas, el Acuerdo Final y su cumplimiento de buena fe (Acto Legislativo 02 de 2017).

476. Sobre la base de lo anterior, y teniendo en cuenta que el debate propuesto se produce alrededor de una iniciativa de acto legislativo radicada y tramitada por la vía del *fast track*, esta corporación aclaró que su examen se limita a los dos aspectos de procedimiento necesarios para tomar una decisión de fondo, esto es, (i) lo ocurrido en la instancia de conciliación y (ii) los resultados de las votaciones que se obtuvieron respecto del informe presentado por la Comisión de Conciliación (*en*

la práctica verificar si se tuvo o no la mayoría absoluta requerida), ya que, de ser procedente el amparo, el Acto Legislativo 01 de 2016 prevé una instancia de control automático y único de constitucionalidad, respecto de la reforma constitucional adoptada.

477. Al descender al caso concreto, frente al derecho al debido proceso en el trámite legislativo invocado por el senador Roy Barreras Montealegre, la Corte concluyó que le asiste razón a la tutela solicitada, en el entendido de que el informe de conciliación que se encuentra publicado en la Gaceta del Congreso 1100 de 2017, fue aprobado por la plenaria del Senado de la República el día 30 de noviembre de 2017, con las mayorías exigidas para el efecto, pues debían descontarse las curules no susceptibles de ser reemplazadas, en virtud de la aplicación del artículo 134 Superior, dando como *mayoría absoluta* cualquier número igual o superior a 50 votos afirmativos, que fueron efectivamente los que se obtuvieron como consecuencia de la votación.

478. Precisamente, si para la época de los hechos, el Senado de la República estaba integrado por 102 senadores, y si, como se constató con las pruebas recaudadas, tres senadores (Martín Emilio Morales Diz, Bernardo Miguel Elías Vidal y Musa Besaile Fayad) habían sido suspendidos de su investidura antes del 30 de noviembre de 2017, dando lugar a la aplicación de la sanción de no ser susceptibles de ser reemplazado (figura conocida como *silla vacía*), era innegable que se produjo una reconfiguración del Senado, por virtud de la cual el *quórum* y las mayorías se debían calcular sobre un total de 99 senadores.

479. Al margen de lo anterior, la Corte aclaró que, aun cuando la Plenaria del Senado había aprobado con anterioridad un informe de conciliación el día 15 de noviembre de 2017, era válido que reabriese implícitamente el debate y votase un nuevo informe, pues lo buscaba era lograr un consenso con lo aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes el día 29 de noviembre de 2017. Lo anterior, sobre la base del carácter dinámico de la instancia de conciliación y la búsqueda del objetivo de lograr por esa vía la existencia de acuerdos que salvaguarden el principio democrático, en los términos previstos en el artículo 161 del Texto Superior.

480. Además, esta corporación también acreditó que la vulneración detectada impacta en la función representativa congresional, ya que la actuación desplegada por la Mesa Directiva del Senado de la República desconoció la aprobación de un proyecto de reforma constitucional que fue legalmente tramitado y que obtuvo la mayoría requerida para convertirse en una reforma constitucional por la vía del *fast track*, impactando no solo en el principio mayoritario, sino también, en sí mismo, en el principio democrático, que permite canalizar la voluntad popular, a través del mandato de representación que asumen los congresistas.

481. A lo anterior agregó que, si bien los congresistas tienen la posibilidad de apelar las decisiones del Presidente de cada Cámara ante las plenarios, conforme se dispone en el artículo 44 de la Ley 5ª de 1992, este mecanismo en el caso concreto resultaba inaplicable, atendiendo al contexto y al tema objeto de conocimiento. En efecto, la apelación no brindaba garantías de transparencia e imparcialidad, pues en tratándose de la verificación de una votación debe acudir a un órgano *independiente y objetivo*, lo que no se asegura con la decisión de una plenaria sujeta a un principio de mayorías, que se vería condicionada por el resultado de la votación que ella misma hizo del informe de conciliación, sobre todo cuando se

debe fijar si se alcanzó o no una mayoría absoluta, sujeta a un cálculo especial, por virtud de lo dispuesto en el artículo 134 de la Carta.

482. Por lo demás, no existía para la época de los hechos las decisiones que ahora justifican la presentación de la tutela, por lo que los argumentos de reclamación del senador, en ese momento, estaban claramente limitados, y la utilización de la vía interna tan solo hubiese terminado en la imposición de la regla de la mayoría, sin la *objetividad* que reclama una apelación. Finalmente, exigir haber agotado la vía interna, terminaría generando un sacrificio desproporcionado frente a la función representativa del congresista y avalando una actuación claramente arbitraria y caprichosa disfrazada de legalidad, cuando la acción de tutela ha sido ideada como un medio idóneo para enfrentar vías de hecho evidentes y restaurar la justicia.

483. En este orden de ideas, ante la vulneración del derecho al debido proceso en el trámite legislativo, la orden de amparo que se aprobó por la Corte consistirá, en primer lugar, en dar por aprobado el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, *“por el cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026”*; en segundo lugar, en disponer que se proceda por el área respectiva tanto del Senado de la República como de la Cámara de Representantes, a desarchivar y ensamblar el documento final aprobado, conforme al texto conciliado por ambas Cámaras y que fue publicado en las Gacetas del Congreso 1100 y 1102 del 27 de noviembre de 2017 respectivamente; en tercer lugar, una vez el documento sea ensamblado, se procederá a la suscripción o firma por parte de los Presidentes y Secretarios tanto de Senado como de Cámara; y, en cuarto lugar, el texto suscrito se enviará al Presidente de la República para que éste proceda a cumplir con el deber de publicidad, mediante su promulgación en el Diario Oficial (CP art. 189.10). Luego de lo cual se remitirá a la Corte Constitucional para el control automático y único de constitucionalidad que se dispone en el Acto Legislativo 01 de 2016.

484. Adicionalmente, la Sala Plena también aclaró que la negativa de la Mesa Directiva del Senado a dar por aprobado el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, desconoció los derechos de las víctimas a la reparación integral, a la igualdad y a la participación política, siendo forzoso adoptar una orden extraordinaria y estructural, consistente en disponer que las CTEPCR apliquen para los períodos constitucionales 2022-2026 y 2026-2030.

485. Finalmente, con miras a dar cumplimiento efectivo a la presente decisión, igualmente se concluyó que cabe ordenar a la organización electoral llevar a cabo las medidas necesarias para permitir la inscripción y elección de candidatos para las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en el certamen electoral del 13 de marzo de 2022 y, en ese sentido, se advirtió que se ordenará al Registrador Nacional del Estado Civil modificar la Resolución 2098 del 12 de marzo de 2021 expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil y *“por la cual se fija el calendario electoral para las elecciones del Congreso de la República que se realizarán el 13 de marzo de 2022”*.

### III. DECISIÓN

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

**RESUELVE**

**Primero.- LEVANTAR LA SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS** que fuera ordenada mediante auto proferido por la Sala Plena de esta corporación, durante el curso de la actuación adelantada en sede de revisión.

**Segundo.- REVOCAR** la sentencia proferida el 6 de agosto de 2019 por la Subsección B, de la Sección Cuarta, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por medio de la cual confirmó el fallo del 12 de junio del año en cita adoptado por el Juzgado 16 Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá, en el que se declaró la improcedencia del amparo. En su lugar, se dispone **TUTELAR** el derecho fundamental al debido proceso en el trámite legislativo del senador Roy Leonardo Barreras Montealegre, así como los derechos a la reparación integral, a la igualdad y a la participación política de las víctimas, estos últimos objeto de agencia oficiosa por el citado congresista, en favor de varias organizaciones de derechos humanos que las representan, y promovidos por los accionantes de las dos tutelas que le fueron acumuladas, radicadas por la Fundación Lazos de Honor y por los señores Carlos Manuel Vásquez Cardozo y Víctor Manuel Muñoz Mendivelso, por las razones expuestas en esta providencia. Esta decisión tiene efectos *inter pares*.

**Tercero.-** En virtud de lo anterior y como orden de amparo, **DESE** por aprobado el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, *“por el cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026”*.

**Cuarto.-** Como consecuencia de la decisión adoptada en el numeral tercero de la parte resolutive de esta sentencia, en el plazo máximo de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, se **ORDENA** que se proceda por el área respectiva tanto del Senado de la República como de la Cámara de Representantes, a desarchivar y ensamblar el documento final aprobado del proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, *“por el cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026”*, conforme al texto conciliado por ambas Cámaras y que fue publicado en las Gacetas del Congreso 1100 y 1102 del 27 de noviembre de 2017 respectivamente, en el que se debe actualizar la prescripción por virtud de la cual estas circunscripciones aplicarán para los períodos constitucionales 2022-2026 y 2026-2030, según se incluye en el Anexo número 1º de esta sentencia.

**Quinto.-** Una vez haya sido satisfecha la orden dispuesta en el numeral 4 de la parte resolutive de esta sentencia, en el plazo máximo de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su ocurrencia, se **ORDENA** que se proceda con la suscripción del proyecto de Acto Legislativo por parte de los Presidentes y Secretarios Generales, tanto del Senado de la República como de la Cámara de Representantes, como Acto Legislativo.

**Sexto.-** Vencido el plazo que se dispone en el numeral 5 de la parte resolutive de esta sentencia, en el término máximo de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su ocurrencia, se **ORDENA** que el texto suscrito sea enviado por el Secretario General del Senado al Presidente de la República, para que éste proceda a cumplir

con el deber de publicidad, mediante su promulgación en el Diario Oficial. Luego de lo cual, una copia auténtica del Acto Legislativo deberá ser remitida por la Secretaría Jurídica de la Presidencia a este tribunal, para adelantar el control automático y único de constitucionalidad, que se prevé en el literal k), del artículo 1º, del Acto Legislativo 01 de 2016.

**Séptimo.-** Con miras a dar cumplimiento efectivo a la presente decisión, igualmente se **ORDENA** a la organización electoral llevar a cabo las medidas especiales necesarias para permitir la inscripción y elección de candidatos para las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en el certamen electoral del 13 de marzo de 2022 y, en este sentido, en el plazo máximo de diez (10) días siguientes a la notificación de este fallo, se **ORDENA** al Registrador Nacional del Estado Civil modificar la Resolución 2098 del 12 de marzo de 2021 expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil y “*por la cual se fija el calendario electoral para las elecciones del Congreso de la República que se realizarán el 13 de marzo de 2022*”.

**Octavo.-** Por Secretaría General, **LÍBRENSE** las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, de modo que el Juzgado 16 Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá, realice las notificaciones a las partes del presente proceso.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO  
Presidente  
*Con impedimento aceptado*

DIANA FAJARDO RIVERA  
Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR  
Magistrado  
*Con salvamento de voto*

ALEJANDRO LINARES CANTILLO  
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA  
Magistrada  
*Con salvamento de voto*

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO  
Magistrada  
*Con salvamento de voto*

CRISTINA PARDO SCHLESINGER  
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS  
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General

## TABLA DE CONTENIDO DE LA SENTENCIA

	<b>Pág.</b>
I. ANTECEDENTES	1
A. TABLA DE SIGLAS O ABREVIATURAS	1
B. CUESTIÓN PREVIA: LA ACUMULACIÓN DE TUTELAS	2
Aspectos generales del Decreto 1834 de 2015 y la triple identidad en el caso concreto	2
Trámite dado a las acciones de tutela presentadas por la Fundación Lazos de Honor y por los señores Carlos Manuel Vásquez Cardozo y Víctor Manuel Muñoz Mendivelso	5
De la irregularidad ocurrida y de su saneamiento	7
C. LA DEMANDA DE TUTELA	9
D. HECHOS RELEVANTES ALEGADOS EN LAS DEMANDAS	10
Admisión de la demanda formulada por el senador Roy Barreras y trámite inicial	13
E. RESPUESTA DE LA ENTIDAD ACCIONADA	14
F. INTERVENCIONES DE LOS ENTES VINCULADOS	15
Presidencia de la República	15
Presidencia de la Cámara de Representantes	16
G. INTERVENCIONES DE LOS COADYUVANTES	16
Intervención del ciudadano Juan Carlos Quintero Sierra en coadyuvancia de la demanda formulada por el senador Roy Leonardo Barreras Montealegre	16
Intervención de varios ciudadanos en coadyuvancia de la Mesa Directiva del Senado de la República	17
H. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN	18
Primera instancia: sentencia del Juzgado 16 Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá	18
Impugnación	19
Coadyuvancias a favor de la impugnación	19
Coadyuvancia del señor Juan Carlos Quintero Sierra	19
Coadyuvancia del senador Temístocles Ortega Narváez	20
Oposición a la impugnación por los coadyuvantes de la Mesa Directiva del Senado	21
Segunda instancia: sentencia de la Subsección B, de la Sección Cuarta, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca	21
I. PRUEBAS RELEVANTES QUE CONSTAN EN EL EXPEDIENTE Y ACTUACIONES ADELANTADAS EN SEDE DE REVISIÓN	22
Pruebas relevantes que fueron recaudadas en sede de instancia	22
Auto del 13 de marzo de 2020 proferido por el Magistrado Sustanciador	25
Auto 379 del 15 de octubre de 2020 y auto 033 del 4 de febrero de 2021, ambos proferidos por la Sala Plena de la Corte Constitucional	27
II. CONSIDERACIONES	31
A. SELECCIÓN Y COMPETENCIA DE LA SALA PLENA	31
B. ESCRITOS RADICADOS EN SEDE DE REVISIÓN	32
Fundación Lazos de Honor	32
Organizaciones Defensoras de Derechos Humanos	32
Ciudadano José Aldemar, Corporación Congreso Nacional de Desplazados y Asociación de Familias Desplazadas por la Violencia en Colombia	33
Procuraduría General de la Nación	34
C. ESQUEMA PARA EL ESTUDIO Y LA RESOLUCIÓN DEL CASO PLANTEADO	35
D. DE LA ATRIBUCIÓN DEL JUEZ DE TUTELA PARA FIJAR EL OBJETO DEL LITIGIO Y DE LA POSIBILIDAD DE ADOPTAR FALLOS CON ALCANCE <i>EXTRA</i> Y <i>ULTRA PETITA</i>	35
De la atribución del juez de tutela de fijar el objeto del litigio	35
De la posibilidad de adoptar fallos con alcance <i>extra</i> y <i>ultra petita</i>	38
De la articulación de los citados elementos en el caso concreto	40
De la precisión en el análisis propuesto respecto del derecho a la igualdad	40
De la precisión en el análisis propuesto respecto del derecho a la participación política de las víctimas	45
De la aplicación de la regla <i>extra petita</i> respecto de los derechos de las	47

víctimas: El debate propuesto incluye el derecho a la reparación integral	
Del derecho al debido proceso en el trámite legislativo y su concreción respecto del senador Roy Leonardo Barreras Montealegre	48
Conclusión respecto de la labor de concreción del litigio propuesto	50
E. EXAMEN DE PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA	50
Legitimación en la causa por activa	51
Legitimación en la causa por pasiva	57
Inmediatez	58
Inmediatez frente a los derechos a la igualdad, a la participación política y a la reparación integral de las víctimas	62
Inmediatez frente al derecho al debido proceso en el trámite legislativo	65
Subsidiariedad	72
Del examen de subsidiariedad respecto del juicio de nulidad simple	73
Del examen de subsidiariedad respecto de otras vías de defensa invocadas a lo largo del proceso de reclamación de las CTEPCR	78
Procedencia respecto de actos generales, impersonales y abstractos	83
Daño consumado	85
Cosa juzgada constitucional	90
F. PROBLEMA JURÍDICO Y TEMAS OBJETO DE ANÁLISIS	94
G. LA ACCIÓN DE TUTELA CONTRA LAS ACTUACIONES DE LAS MESAS DIRECTIVAS DEL CONGRESO	95
H. EL DEBIDO PROCESO EN EL TRÁMITE LEGISLATIVO	100
I. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ESPECIAL PARA LA PAZ (O <i>FAST TRACK</i> )	110
J. EL <i>QUÓRUM</i> Y LAS MAYORÍAS EN EL TRÁMITE LEGISLATIVO	113
K. LA INSTANCIA LEGISLATIVA DE LA CONCILIACIÓN	122
L. LAS CIRCUNSCRIPCIONES TRANSITORIAS ESPECIALES DE PAZ PARA LA CÁMARA DE REPRESENTANTES, LOS DERECHOS A LA IGUALDAD, A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y A LA REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS, EL ACUERDO FINAL Y SU EJECUCIÓN DE BUENA FE (ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2017)	126
Las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes y el Acuerdo Final	127
Los derechos a la igualdad y a la participación política de las víctimas, vistos desde las CTEPCR	131
El derecho a la reparación integral de las víctimas y las CTEPCR	138
El Acuerdo Final y su cumplimiento de buena fe	141
M. RESOLUCIÓN DEL CASO CONCRETO	142
Finalidades y contenido regulatorio del proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara	143
Razones de fondo que controvierten el amparo	145
Descripción de lo ocurrido en el trámite de la instancia de conciliación	146
Definición de la controversia	153
Sobre el derecho al debido proceso en el trámite legislativo invocado por el senador Roy Barreras Montealegre	153
Sobre los derechos a la igualdad, a la participación política y a la reparación integral de las víctimas	166
Aclaración final	170
N. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN	171
III. DECISIÓN	176
TABLA DE CONTENIDO DE LA SENTENCIA	179
ANEXO NÚMERO 1. TEXTO DEFINITIVO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 05 DE 2017 SENADO, 017 DE 2017 CÁMARA	181

## **ANEXO NÚMERO 1**

### **TEXTO DEFINITIVO DEL PROYECTO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 05 DE 2017 SENADO, 017 DE 2017 CÁMARA**

Teniendo en cuenta el texto que fue conciliado por la Cámara de Representantes y el Senado de la República los días 29 y 30 de noviembre de 2017, a partir de la publicación realizada en las Gacetas del Congreso 1100 y 1102 del día 27 del mes y año en cita, el siguiente será el texto definitivo del proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, con miras a dar cumplimiento a lo dispuesto en el numeral cuarto de la parte resolutive de la presente sentencia:

#### **“PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 05 DE 2017 SENADO, 017 DE 2017 CÁMARA**

*por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2022-2026 y 2026-2030.*

### **EL CONGRESO DE COLOMBIA**

En virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz

#### **DECRETA:**

**Artículo 1o.** La Constitución Política tendrá los siguientes nuevos artículos transitorios:

**Artículo transitorio 1o. *Creación de Circunscripciones Transitorios Especiales de Paz.*** La Cámara de Representantes tendrá 16 Representantes adicionales para los períodos constitucionales 2022-2026 y 2026-2030, estos serán elegidos en igual número de Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, uno por cada una de dichas Circunscripciones. La curul se asignará al candidato de la lista con mayor cantidad de votos. Las listas deberán elaborarse teniendo en cuenta el principio de equidad e igualdad de género.

**Artículo transitorio 2o. *Conformación.*** Las mencionadas Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz estarán conformadas así:

#### **Circunscripción 1**

Municipios del Cauca: Argelia, Balboa, Buenos Aires, Caldone, Caloto, Cajibío, Corinto, El Tambo, Jambaló, Mercaderes, Morales, Miranda, Patía, Piendamó, Santander de Quilichao, Suárez y Toribío. Municipios de Nariño: Cumbitara, El Rosario, Leiva, Los Andes, Policarpa y los municipios de Florida y Pradera, Valle del Cauca.

#### **Circunscripción 2**

Conformada por Arauquita, Fortul, Saravena y Tame. Departamento de Arauca.

#### **Circunscripción 3**

Municipios del departamento de Antioquia: Amalfi, Anorí, Briceño, Cáceres, Caucasia, El Bagre, Ituango, Nechí, Remedios, Segovia, Tarazá, Valdivia, Zaragoza.

#### **Circunscripción 4**

Constituida por 8 municipios de Norte de Santander: Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, San Calixto, Sardinata, Teorama y Tibú.

#### **Circunscripción 5**

Municipios del departamento del Caquetá: Florencia, Albania, Belén de los Andaquíes, Cartagena del Chairá, Curillo, El Doncello, El Paujil, Montañita, Milán, Morelia, Puerto Rico, San José de Fragua, San Vicente del Caguán, Solano, Solita y Valparaíso, y el municipio de Algeciras del departamento del Huila.

#### **Circunscripción 6**

Municipios del departamento de Chocó: Bojayá, Medio Atrato, Istmina, Medio San Juan, Litoral de San Juan, Novita, Sipí, Acandí, Carmen del Darién, Riosucio, Unguía, Condoto y dos municipios de Antioquia, Vigía del Fuerte y Murindó.

#### **Circunscripción 7**

Municipios del departamento del Meta: Mapiripán, Mesetas, La Macarena, Uribe, Puerto Concordia, Puerto Lleras, Puerto Rico y Vistahermosa y 4 municipios del departamento del Guaviare, San José del Guaviare, Calamar, El Retorno y Miraflores.

#### **Circunscripción 8**

Municipios del departamento de Bolívar: Córdoba, El Carmen de Bolívar, El Guamo, María La Baja, San Jacinto, San Juan de Nepomuceno y Zambrano. Municipios de Sucre: Colosó, Chalán, Los Palmitos, Morroa, Ovejas, Palmito, San Onofre y Toluviejo.

#### **Circunscripción 9**

Municipios del Cauca: Guapi, López de Micay y Timbiquí, Buenaventura, del departamento del Valle del Cauca.

#### **Circunscripción 10**

Está constituida por 11 municipios del departamento de Nariño: Barbacoas, El Charco, La Tola, Maguí, Mosquera, Olaya Herrera, Francisco Pizarro, Ricaurte, Roberto Payán, Santa Bárbara y Tumaco.

#### **Circunscripción 11**

Municipios del departamento del Putumayo: Orito, Puerto Asís, Puerto Caicedo, Puerto Guzmán, Puerto Leguízamo, San Miguel, Valle del Guamuez y Villagarzón.

#### **Circunscripción 12**

Municipios del Cesar: Agustín Codazzi, Becerril, La Jagua de Ibirico, La Paz Pueblo Bello y Valledupar. Municipios de La Guajira: Dibulla, Fonseca, San Juan del Cesar. Municipios del Magdalena: Aracataca, Ciénaga, Fundación y Santa Marta.

#### **Circunscripción 13**

Municipios del departamento de Bolívar: Arenal, Cantagallo, Morales, San Pablo, Santa Rosa del Sur y Simití y el municipio de Yondó del departamento de Antioquia.

#### **Circunscripción 14**

Municipios de Córdoba: Puerto Libertador, San José de Uré, Valencia, Tierralta y Montelíbano.

### **Circunscripción 15**

Municipios del departamento del Tolima: Ataco, Chaparral, Planadas y Rioblanco.

### **Circunscripción 16**

Municipios del departamento de Antioquia: Carepa, Chigorodó, Dabeiba, Mutatá, Necoclí, San Pedro de Urabá, Apartadó y Turbo.

**Parágrafo.** Para las elecciones de las 16 Circunscripciones Especiales de Paz, se excluirán las cabeceras municipales de cada uno de los municipios que la conforman y únicamente se habilitarán los puestos de votación y el censo electoral de la zona rural de estos. Se garantizará la participación de los habitantes de zonas rurales, apartadas y centros poblados dispersos de estas Circunscripciones para lo cual la Registraduría Nacional del Estado Civil deberá crear nuevos puestos de votación en dichas zonas.

**Artículo transitorio 3o. *Inscripción de candidatos.*** Las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz contarán con reglas especiales para la inscripción y elección de candidatos. Las campañas contarán con financiación estatal especial y acceso a medios regionales. Se desarrollarán mecanismos especiales de acompañamiento para asegurar la transparencia del proceso electoral y la libertad del voto del electorado.

Los candidatos solo pueden ser inscritos por organizaciones de víctimas, organizaciones campesinas u organizaciones sociales, incluyendo las de las mujeres y grupos significativos de ciudadanos.

Cuando la circunscripción coincida en todo o en parte con territorios étnicos, adicionalmente podrán inscribir candidatos:

- a) Los consejos comunitarios;
- b) Los resguardos y las autoridades indígenas en sus territorios, debidamente reconocidos, en coordinación con sus respectivas organizaciones nacionales;
- c) Las Kumpaño legalmente constituidas.

**Parágrafo 1°.** Los partidos y movimientos políticos que cuentan con representación en el Congreso de la República o con personería jurídica, incluido el partido o movimiento político que surja del tránsito de las Farc-EP, a la actividad política legal, no podrán inscribir listas ni candidatos para estas circunscripciones. Ningún grupo significativo de ciudadanos u organización social podrá inscribir listas de candidatos para las circunscripciones de paz simultáneamente con otras circunscripciones.

**Parágrafo 2°.** Se entiende por organizaciones sociales, las asociaciones de todo orden sin ánimo de lucro que demuestren su existencia en el territorio de la circunscripción, mediante personería jurídica reconocida al menos cinco años antes de la elección, o mediante acreditación ante la autoridad electoral competente del ejercicio de sus actividades en el respectivo territorio durante el mismo periodo.

**Parágrafo 3°.** Los candidatos, además de los requisitos generales, deberán ser ciudadanos en ejercicio y cuyo domicilio corresponda a la circunscripción o desplazados de estos territorios en proceso de retorno.

**Parágrafo 4°.** La inscripción de candidatos por grupos significativos de ciudadanos, requerirá el respaldo ciudadano equivalente al 10% del censo electoral de la respectiva Circunscripción Transitoria Especial de Paz. En ningún caso se requerirá más de 20.000 firmas.

**Artículo transitorio 4o.** Los ciudadanos podrán ejercer su derecho al voto en las circunscripciones transitorias especiales de Paz, sin perjuicio de su derecho a participar en la elección de candidatos a la Cámara de Representantes en las elecciones ordinarias.

La Registraduría Nacional del Estado Civil adoptará medidas especiales para la actualización y vigilancia del censo electoral, la inscripción de candidatos y el Consejo Nacional Electoral la financiación de las campañas, de conformidad con lo establecido en este Acto Legislativo.

Se garantizará la participación real y efectiva de los pueblos étnicos, a través de la inscripción de cédulas, la pedagogía del voto y la instalación de puestos de votación en sus territorios.

Se promoverán mecanismos adicionales de control, observación y veeduría ciudadana por parte de organizaciones especializadas y de partidos y movimientos políticos.

**Parágrafo 1°.** En todo caso, la votación de las circunscripciones transitorias especiales de Paz no se tendrá en cuenta para determinar el umbral de acceso a la distribución de curules en la elección ordinaria de la Cámara de Representantes.

**Parágrafo 2°.** Por razones de orden público, el Presidente de la República podrá suspender la elección en cualquiera de los puestos de votación dentro de las 16 Circunscripciones Transitorias de Paz de las que trata el presente acto legislativo previo concepto del sistema de alertas tempranas por parte de la Defensoría del Pueblo, de la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en Colombia. Una vez suspendidas se deberá proceder de conformidad con la regulación legal vigente.

**Parágrafo 3°.** El Gobierno nacional destinará los recursos necesarios para que la Registraduría Nacional del Estado Civil pueda cumplir con la organización del proceso electoral para las 16 Circunscripciones Transitorias de Paz que crea el presente Acto Legislativo.

**Parágrafo 4°.** La Registraduría Nacional del Estado Civil dispondrá de las facultades reglamentarias necesarias requeridas para la organización del proceso electoral de las 16 Circunscripciones Transitorias de Paz que crea el presente Acto Legislativo.

**Artículo transitorio 5o. Requisitos para ser candidato.** Los candidatos a ocupar las curules en estas circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes deberán cumplir con los requisitos generales establecidos en la

Constitución y en la ley para los Representantes a la Cámara, además de los siguientes requisitos especiales:

1. Haber nacido o habitado en el territorio de la respectiva circunscripción los tres años anteriores a la fecha de la elección o,
2. Los desplazados que se encuentren en proceso de retorno con el propósito de establecer en el territorio de la circunscripción su lugar de habitación, deberán haber nacido o habitado en él al menos tres años consecutivos en cualquier época.

**Parágrafo 1°.** Para los solos efectos del presente acto legislativo, se consideran víctimas aquellas personas que individual –y únicamente hasta el tercer grado de consanguinidad y primera de afinidad– o colectivamente hayan sufrido un daño como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones a las Normas Internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

La condición de víctima individual o colectiva se acreditará según certificación expedido por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).

**Parágrafo 2°.** No podrán presentarse como candidatos quienes hayan sido candidatos elegidos o no a cargos públicos, con el aval de partidos o movimientos políticos con representación en el Congreso o con personería jurídica, o quienes lo hayan sido por un partido político cuya personería jurídica se haya perdido, dentro de los cinco años anteriores a la fecha de la inscripción, o hayan hecho parte de las direcciones de estos, durante el último año.

**Parágrafo 3°.** Dado el carácter especial de estas circunscripciones, los miembros de los grupos armados al margen de la ley que hayan suscrito un acuerdo de paz con el Gobierno nacional y/o se hayan desmovilizado de manera individual en los últimos veinte años, no podrán presentarse como candidatos a las circunscripciones transitorias especiales de paz.

**Parágrafo 4°.** El Gobierno nacional reglamentará las sanciones de quienes habiendo sido elegidos en alguna de las circunscripciones transitorias de paz no cumplan con los requisitos y reglas establecidas en el presente acto legislativo. Para la reglamentación de las sanciones, el Gobierno nacional deberá tener en cuenta el inciso segundo del artículo 134 de la Constitución Política.

**Artículo transitorio 60. Forma de elección.** En cada una de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz se elegirá un Representante a la Cámara. Las listas tendrán voto preferente y estarán integradas por dos candidatos que deberán acreditar su condición de víctimas del conflicto. La lista tendrá un candidato de cada género.

Para efectos del proceso de elección, la curul se adjudicará al candidato más votado dentro de la lista que obtenga el mayor número de votos dentro de la respectiva circunscripción.

La votación de las circunscripciones transitorias especiales de Paz se hará en tarjeta separada de las que corresponden a las circunscripciones ordinarias para la Cámara de Representantes.

Los candidatos y las listas de circunscripciones transitorias especiales de Paz, no podrán realizar alianzas, coaliciones o acuerdos con candidatos o listas inscritas para las circunscripciones ordinarias para la Cámara de Representantes. La violación de esta norma generará la pérdida de la curul en caso de resultar electos a la circunscripción transitoria especial de paz.

**Artículo transitorio 7o. Fecha de elecciones.** Las elecciones de los Representantes a la Cámara de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz se harán en la misma jornada electoral establecida para el Congreso de la República en los años 2022 y 2026.

**Parágrafo.** Para garantizar una efectiva participación electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil deberá habilitar un periodo especial para la inscripción de candidatos exclusivamente para las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.

**Artículo transitorio 8o. Financiación.** La financiación de las campañas será preponderantemente estatal, mediante el sistema de reposición de votos y acceso a los anticipos, en los términos y topes que determine la autoridad electoral.

La autoridad electoral entregará los anticipos equivalentes al 50% del resultado de multiplicar el valor del voto a reponer por el número de ciudadanos que integran el censo electoral de la respectiva circunscripción. Esta suma se distribuirá en partes iguales entre todas las listas inscritas. En ningún caso el anticipo podrá superar el tope de gastos que determine la autoridad electoral. La financiación se realizará dentro del mes siguiente a la inscripción de la lista. Las sumas de dinero se entregarán sin dilaciones a las organizaciones promotoras de la lista, y en ningún caso a los candidatos.

Los particulares podrán contribuir a la financiación de estas campañas mediante donaciones hechas directamente al Fondo Nacional de Partidos y Campañas Electorales, las cuales serán distribuidas por la autoridad electoral entre todas las campañas de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, por partes iguales, hasta concurrencia del monto máximo señalado. Estas donaciones no podrán superar el 10% del monto establecido para la Cámara de Representantes y recibirán el tratamiento tributario que establece la ley para las donaciones y contribuciones a los partidos y movimientos políticos.

No se permiten aportes privados directos a campañas de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.

**Artículo transitorio 9o. Acceso a medios de comunicación.** Cuando se utilicen medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, las campañas únicamente podrán utilizar los espacios gratuitos otorgados por el Estado. Para ello, la autoridad electoral reglamentará la asignación de espacios gratuitos en los medios de comunicación social regional que hagan uso del espectro electromagnético, sin perjuicio de que puedan ampliarse en caso de que se creen espacios en nuevos medios de comunicación.

El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la Autoridad Nacional de Televisión señalarán los espacios de que se puede disponer. Tal distribución se hará conforme a las normas electorales vigentes.

**Artículo transitorio 10. *Tribunales Electorales Transitorios.*** La autoridad electoral pondrá en marcha Tribunales Electorales Transitorios de Paz tres meses antes de las elecciones. Estos tribunales velarán por la observancia de las reglas establecidas para las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, verificarán el censo electoral de la respectiva circunscripción y atenderán las reclamaciones presentadas en relación con las mismas.

**Artículo 2o.** El Gobierno nacional reglamentará en un término máximo de treinta días a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo, lo relativo a los mecanismos de observación y transparencia electoral ciudadana, la campaña especial de cedulação y registro electoral y las campañas de pedagogía y sensibilización en torno a la participación electoral.

**Parágrafo.** La autoridad electoral determinará lo correspondiente a la publicidad y rendición de cuentas en la financiación de las listas inscritas.

**Artículo 3o.** En lo no previsto en el presente acto legislativo se aplicarán las demás normas que regulan la materia.

**Artículo 4o.** El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.”

**SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO  
JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR  
A LA SENTENCIA SU150/21**

**LEGITIMACION POR ACTIVA EN TUTELA**-No se configuraron los requisitos de la agencia oficiosa frente a los habitantes de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (Salvamento de voto)

*El H. Senador accionante no manifestó expresamente actuar en calidad de agente oficioso. Tampoco individualizó a los sujetos en favor de los cuales promovió la acción de tutela ni demostró que estuviesen en una situación de desamparo o indefensión tal que les impidiera ejercer por sí mismos la defensa de sus derechos. Además, dado que se alude a más de seis millones de personas, es manifiestamente irrazonable asumir que ninguna de ellas estaba en condiciones de promover la defensa de sus presuntos derechos vulnerados.*

**ACCION DE TUTELA CONTRA DECISIONES LEGISLATIVAS O CONGRESIONALES**-Se debió declarar improcedencia por incumplir requisito de inmediatez (Salvamento de voto)

*El accionante instauró la acción de tutela cerca de un año y medio después de la ocurrencia de los hechos que, presuntamente, ocasionaron la vulneración de sus garantías fundamentales. Ello, teniendo en cuenta que la decisión final objeto de controversia la adoptó la Mesa Directiva del Senado el 30 de noviembre de 2017 y la demanda de tutela la presentó el 31 de mayo de 2019.*

**COMISION DE CONCILIACION**-Función (Salvamento de voto)

*Efectuar “un estudio a fondo, responsable e integral” de los textos divergentes aprobados en una y otra cámara al final del proceso legislativo, con miras a subsanar las discrepancias no sustanciales existentes mediante la preparación de un “texto único” que concilie tales divergencias, el cual deberá ser sometido a aprobación en las plenarias de Senado y Cámara con el quórum y las mayorías exigidas constitucionalmente.*

**COMISION DE CONCILIACION**-Alcance de las modificaciones sustanciales (Salvamento de voto)

*Cuando en el debate constituyente o en el debate legislativo, una Cámara le introduce modificaciones sustanciales a un proyecto que viene de la otra Cámara en la cual fue aprobado en primer debate en la Comisión Constitucional Permanente y en la Plenaria, lo que procede es devolverlo a la Cámara de origen para que tanto la Comisión Permanente como la Plenaria se ocupen por primera vez de un texto que nunca debatieron ni mucho menos votaron en este caso afirmativamente.*

**COMISION DE CONCILIACION**-Informes distintos (Salvamento de voto)

*Habiéndose aprobado en las plenarias de ambas corporaciones informes de conciliación disímiles, lo que correspondía, según la regla establecida en el artículo 161 de la Constitución, era considerar negado el proyecto y proceder a su archivo inmediato.*

**PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO-Irregularidades del proceso constituyente determinan la improcedencia del trámite de conciliación (Salvamento de voto)**

*La sentencia SU-150 de 2021, al avalar la actuación manifiestamente irregular de convocar la conciliación para resolver las diferencias sustanciales de un proceso constituyente y el trámite surtido para tal efecto, bajo la tesis improvisada y al margen del ordenamiento superior del “carácter dinámico de la instancia de conciliación”, desconoce que de la propia Constitución surge el límite material a la convocatoria y la actuación de las comisiones de conciliación o de mediación, cuando en su artículo 161 impone utilizar el trámite de la conciliación o la mediación únicamente para resolver discrepancias no sustanciales y repetir en consecuencia del segundo debate en ambas cámaras, al tiempo que les impone a las Comisiones, cuando proceda su convocatoria, la obligación de presentar a las plenarios el “texto escogido” para que, con base en un mismo articulado, cada cámara pueda adelantar el debate y la aprobación del proyecto sobre el texto conciliado y, en caso de que persistan las diferencias, aquel se entienda negado.*

**QUORUM DECISORIO Y MAYORIAS REQUERIDAS-Jurisprudencia Constitucional (Salvamento de voto)**

*En la Sentencia C-080 del 15 de agosto de 2018(...), la Corte Constitucional determinó que “la única forma de garantizar el principio de unidad de la Constitución en la interpretación del ámbito de aplicación de la regla contenida en el inciso tercero del artículo 134 de la Constitución –relativa a la forma de determinar el número de miembros de la corporación en los casos de vacancias que no puedan ser reemplazadas por las causales previstas en su inciso segundo y/o por impedimentos y recusaciones aceptadas–, es la de entender que dicha regla se aplica tanto para efectos de establecer el quórum como para efectos de establecer las mayorías, cuando quiera que ellas se deban calcular en función del número de miembros o integrantes de la corporación.”*

**QUORUM DECISORIO Y MAYORIAS REQUERIDAS-Extralimitación al aplicar retroactivamente la Sentencia C-080 de 2018 (Salvamento de voto)**

*La Corte aplicó a un hecho preexistente la nueva lectura del artículo 134 de la Constitución adoptada en la Sentencia C-080 de 2018 y, con base en ello, concluyó que el informe de conciliación sometido a votación de la plenaria del Senado en la sesión del 30 de noviembre de 2017 había sido aprobado con la mayoría absoluta de 50 votos afirmativos, pues del total de 102 senadores que integran esa corporación debían descontarse las 3 curules no susceptibles de ser reemplazadas, reconfigurándose su composición sobre un total de 99 senadores.*

**CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR DAÑO CONSUMADO- Se debió declarar respecto del período constitucional 2018-2022 para las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (Salvamento de voto)**

**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE REFORMA CONSTITUCIONAL-Improcedencia de tutela**

*La acción de tutela no es el medio judicial idóneo para resolver las discrepancias que surjan durante y con motivo de los procesos constituyentes o legislativos, los*

*cuales tienen sus propios medios de control previstos en la Constitución Política. Tampoco lo es para revisar la existencia o inexistencia, la validez o invalidez o los vicios o irregularidades en que incurra el Congreso de la República durante los procesos constituyentes para reformar la Constitución o durante los procesos legislativos para expedir las leyes. Si los jueces, entre ellos la Corte Constitucional como tribunal de cierre, por vía de decisiones de tutela, interviene en los procesos constituyentes, asume una competencia que, única y exclusivamente, le fue conferida para el trámite y decisión de los mecanismos de control judicial abstracto de constitucionalidad de los actos resultantes de dicho proceso.*

**PROCESO DE FORMACION DE ACTO LEGISLATIVO-Corte Constitucional no tiene competencia para participar en el proceso de reforma de la Constitución (Salvamento de voto)**

*La Corte no tiene competencia alguna para participar del proceso de reforma de la Constitución, como para que se permita dar por aprobado un proyecto de Acto Legislativo. Sus funciones son de control judicial posterior en los precisos términos de los artículos 241 y 379 permanentes o de las normas transitorias que le atribuyen facultades de control judicial. En este caso, de manera evidente y preocupante, la Corte Constitucional colombiana ha resuelto participar, con su sentencia, en el proceso de formación del Acto Legislativo, sin que la Constitución le atribuya dicha facultad, atribución, competencia o potestad. Y su participación no fue menor, sino que a ella se debe, ni más ni menos, la aprobación de la reforma, debido a la orden dada. Este proceder, además de no estar conforme con el principio de separación de funciones dentro de la estructura del poder público, desconoce de manera significativa el principio democrático.*

Expediente: T-7.585.858

M.P. Alejandro Linares Cantillo

Con absoluto respeto por las decisiones de la Sala Plena de la H. Corte Constitucional, a continuación, presento las razones que me conducen a apartarme de la decisión de la Sala Plena al adoptar mayoritariamente la Sentencia SU-150 del 21 de mayo de 2021.

En esta providencia la Corte Constitucional amparó el pretendido derecho fundamental al debido proceso de un Senador de la República que afirmó representar a varios millones de víctimas, a quienes presuntamente le fueron vulnerados sus derechos a raíz de la decisión adoptada por la Mesa Directiva del Senado de la República en la sesión plenaria del 30 de noviembre de 2017, de dar por no aprobado el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, “*por el cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026*”.

Acogiendo los planteamientos del demandante, la mayoría de la Sala Plena le dio validez a una actuación irregular que finalmente se consumó el 30 de noviembre de 2017 y aceptó que en ella se produjo una decisión, que en los términos del artículo 149 de la Constitución Política, no produce efecto alguno, consistente en aprobar el informe de conciliación del proyecto de reforma constitucional, aparentemente con las mayorías exigidas para el efecto, pues del número total de miembros del Senado

debían descontarse las curules no susceptibles de ser reemplazadas en virtud de la aplicación del artículo 134 de la Carta, dando como mayoría absoluta cualquier número igual o superior a 50 votos afirmativos, que fueron los que se obtuvieron en la votación de la plenaria.

Bajo esa comprensión, como remedio para la protección de los presuntos derechos invocados, al revisar la decisión judicial que había resuelto una acción de tutela, la Corte Constitucional dio “por aprobado el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara” y, apartándose inclusive de la letra del Acuerdo Final celebrado entre el Gobierno Nacional y una parte de las FARC-EP, el 24 de noviembre de 2016, ordenó que las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz ya no aplicarán para los períodos constitucionales 2018-2022 y 2022-2026, como dice tal Acuerdo en los términos de los artículos 2.3.6. y 6.1.10. y en tal virtud venía incorporado en la iniciativa de reforma, sino para los períodos 2022-2026 y 2026-2030. Para ello, entonces, suprimió el período 2018-2022 y sin competencia alguna, lo reemplazó por uno nuevo para el período 2026 - 2030.

De igual forma, ordenó: *i)* el desarchivo y ensamblaje del proyecto conforme al texto conciliado en las plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes en la sesión celebrada el 30 de noviembre de 2017; *ii)* la suscripción del documento y el posterior envío al Presidente de la República para su promulgación; *iii)* la remisión de copia auténtica del Acto Legislativo, una vez promulgado, a la Corte Constitucional para su control automático; y, *iv)* la modificación del calendario electoral con el fin de permitir la inscripción y ulterior elección de candidatos a ocupar las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.

Contrario a lo decidido por la mayoría de la Sala Plena, con todo respeto considero que: *i)* el H. senador que impetró la acción no estaba legitimado para ello; *ii)* no se configuró la vulneración alegada y, por lo mismo, no había lugar a conceder el amparo constitucional deprecado; *iii)* no obstante que el proceso constituyente relacionado con el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara se tramitó de manera irregular especialmente convocando un improcedente trámite de conciliación y durante éste, pues no se surtió acatando las precisas condiciones y reglas previstas en el artículo 161 de la Constitución Política ni fue aprobado por las mayorías exigidas por la Constitución, la acción de tutela no es el instrumento judicial idóneo para revisar dicha actuación constituyente; y, *iv)* no le es dable a la Corte Constitucional proferir órdenes en sede de revisión de tutela para validar o invalidar un proceso constituyente, tramitado por el Congreso de la República en ejercicio de su poder de reforma, so pena de invadir sin facultad constitucional la órbita de una competencia constituyente.

### ***1. Advertencia preliminar. El proceso de paz y la regular adopción de las decisiones de política pública para su implementación***

Con el objeto de resolver el último conflicto político interno que desde 1962-1964 padece Colombia, desde 1984, se inició un proceso de paz que ha avanzado en varias etapas, la primera de ellas en el período comprendido entre 1984 y 1986 en virtud del cual se celebraron varios acuerdos al cese al fuego y se acordó la participación política de algunos actores en conflicto que directamente o en alianza con otros partidos y movimientos políticos llegaron a ocupar un número significativo de curules o escaños en las corporaciones públicas de elección popular. El proceso prosiguió entre 1986 y 1990, al término del cual se logró un

avance significativo con la reincorporación a la vida civil de importantes movimientos subversivos que luego se sumaron al propósito mayoritario de la sociedad colombiana de convocar una Asamblea Constitucional que terminó con la expedición de la Constitución Política de 1991, como un gran acuerdo de paz. Seguidamente, el proceso continuó entre 1991 y 1998, luego de reanudar los diálogos con otros grupos que no se habían desmovilizado y más adelante continuó con una fase más dinámica pero luego fallida entre 1998-2002. Otras alternativas de diálogo surgieron con otros actores del conflicto entre 2002 y 2010 y de nuevo entre 2011 y 2016, el proceso de diálogo se reanudó con aquellos grupos que en el período anterior se habían marginado de los diálogos, pero permanecían activos en el accionar contra el Estado y la sociedad civil. Luego de fijar en 2012 las bases iniciales de un nuevo proceso de justicia transicional y más adelante con base en el avance de los diálogos, se adoptaron nuevas medidas a cuyo amparo el Gobierno Nacional suscribió del 24 de noviembre de 2016, con una parte importante de las FARC-EP, un Acuerdo final, cuya implementación se abrió paso con decisiones constituyentes y medidas legales transitorias que fueron revisadas por esta Corte Constitucional. El proceso continúa y debe continuar hasta que algún día se alcance la paz que no se ha logrado con los demás actores políticos en conflicto, como un deseo de esperanza, reconciliación y concordia nacional entre los colombianos y como una realización del mandato por la paz contenido en el propio orden constitucional que logre consolidar el Estado de Derecho.

Así, todo el proceso de paz iniciado desde 1984, en sus diferentes etapas hasta hoy, ha sido rodeado de las más exigentes reglas constitucionales que les permita a todos los actores y desde luego a las autoridades públicas, no solo obrar dentro del marco del orden constitucional y del respeto del Derecho Internacional, sino que esté rodeado de la legitimidad que demanda la comunidad nacional e internacional.

Por ello, toda decisión del constituyente derivado debe adoptarse con el riguroso y exigente cumplimiento de los requisitos que establece la misma Constitución, so pena tanto de ineficacia como de ilegitimidad, pues en el ejercicio del poder constituyente está envuelta una decisión política que corresponde a la esfera del poder político.

Le corresponde a la Corte Constitucional velar porque tales requisitos se cumplan pues para tal efecto se le ha confiado la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución Política, sin que la exigencia o el reclamo por el estricto cumplimiento de los mismos sea rechazado como si se tratara de una emboscada contra la paz, especialmente de aquellos que también estamos comprometidos con ella no solo por ser una aspiración y un anhelo general, sino porque, como lo ordena la Constitución, la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento, derecho que se halla estrechamente relacionado con el respeto efectivo de los demás derechos iguales e inalienables de todo ser humano como lo ha señalado reiteradamente este Tribunal Constitucional.

## ***2. Sobre la falta de legitimidad por activa para instaurar la acción de tutela***

El actor no estaba legitimado por activa para formular la acción de tutela en calidad de agente oficioso de los 6.670.368 habitantes que conformarían las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz. Esto se debe a que no acreditó el cumplimiento de los requisitos que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, se requieren para que un tercero pueda agenciar la protección de derechos fundamentales de las víctimas y de sujetos de especial protección. Dichos

requisitos son: *i*) que el agente oficioso manifieste expresamente actuar en tal calidad y *ii*) que la persona titular de los derechos fundamentales presuntamente conculcados no esté en condiciones de promover su propia defensa.<sup>547</sup>

En relación con este último, es decir, cuando el amparo se promueve en favor de un grupo de sujetos, la jurisprudencia exige, además, que estos sean individualizados y que se acredite el grado de vulneración de los derechos fundamentales de cada uno de ellos.<sup>548</sup>

En el presente caso, se observa que el H. Senador accionante no manifestó expresamente actuar en calidad de agente oficioso. Tampoco individualizó a los sujetos en favor de los cuales promovió la acción de tutela ni demostró que estuviesen en una situación de desamparo o indefensión tal que les impidiera ejercer por sí mismos la defensa de sus derechos. Además, dado que se alude a más de seis millones de personas, es manifiestamente irrazonable asumir que ninguna de ellas estaba en condiciones de promover la defensa de sus presuntos derechos vulnerados.

En esa medida, el interés general e impersonal perseguido por el actor no es suficiente para acreditar los requisitos de la agencia oficiosa que exige la jurisprudencia constitucional.

### **3. Sobre la falta de inmediatez en el ejercicio de la acción**

Si solo en gracia de discusión se llegara a aceptar que el actor estaba legitimado para formular la acción de tutela, encontramos que en todo caso aquel acudió tardíamente a instaurarla.

De conformidad con lo previsto en el artículo 86 de la Constitución Política, esta Corte ha señalado de manera reiterada y uniforme que el propósito ínsito de la acción de tutela es la protección “*urgente e inmediata*” de los derechos fundamentales. Por ello, la eficacia de esta acción constitucional, frente a la protección de los derechos fundamentales, se encuentra relacionada directamente con el cumplimiento del requisito de inmediatez, presupuesto *sine qua non* para su procedencia.

El requisito de inmediatez exige acudir a dicho mecanismo excepcional de manera oportuna, es decir, dentro de un término razonable y prudencial respecto de los hechos que dieron lugar a la presunta amenaza o vulneración.

En líneas generales, un término superior a seis meses se considera *prima facie* irrazonable y da lugar a declarar la improcedencia de la acción, salvo que existan circunstancias que justifiquen la tardanza. Para establecer si el lapso transcurrido entre el momento en que se entiende configurada la amenaza o vulneración del derecho y la fecha de presentación de la demanda de tutela conlleva o no una tardanza injustificada e irrazonable, la Corte ha fijado algunos criterios orientadores entre los que se cuentan: *i*) la diligencia del interesado en la defensa de sus derechos; *ii*) la eventual afectación de derechos de terceros; *iii*) la estabilidad jurídica; *iv*) la complejidad del conflicto; *v*) el equilibrio de las cargas procesales y *vi*) la existencia de circunstancias de vulnerabilidad o debilidad manifiesta.<sup>549</sup>

<sup>547</sup> Sentencia SU-508 de 2020.

<sup>548</sup> Sentencias T-078 de 2004, T-947 de 2006 y T-324 de 2019.

<sup>549</sup> Sentencia SU-217 de 2017 y T-234 de 2020.

Con todo respeto considero que, en el presente caso, se desconoció el requisito de inmediatez porque el H. Senador Roy Barreras instauró la acción de tutela cerca de un año y medio después de la ocurrencia de los hechos que, presuntamente, ocasionaron la vulneración de sus garantías fundamentales. Ello, teniendo en cuenta que la decisión final objeto de controversia la adoptó la Mesa Directiva del Senado el 30 de noviembre de 2017 y la demanda de tutela la presentó el 31 de mayo de 2019.

A lo anterior, cabe agregar que tampoco aportó elementos de juicio suficientes que permitieran concluir que dicho período de inactividad se encontrara justificado. La Sentencia C-080 de 2018 no significó un *“hecho nuevo”* que habilitara reabrir el término para la formulación de nuevas solicitudes de tutela y, si aún en gracia de discusión se aceptara dicha tesis, lo cierto es que el accionante tardó más de nueve (9) meses en acudir al amparo constitucional, pues esta providencia fue proferida el 15 de agosto de 2018, lapso que, evidentemente, supera el límite de lo razonable.

#### ***4. Sobre la irregular actuación del proceso constituyente para convocar y surtir el trámite de conciliación y la decisión de la mayoría de tenerla como válida***

El artículo 161 de la Carta dispone que, cuando llegasen a surgir discrepancias entre Senado y Cámara respecto de un mismo proyecto de ley o de reforma constitucional, es posible conformar una comisión de conciliación integrada por un mismo número de senadores y representantes, quienes, reunidos conjuntamente, tendrán la tarea de procurar conciliar los textos aprobados en una y otra cámara y, en caso de no ser posible, definir por mayoría. Según la misma norma, el texto escogido *“se someterá a debate y aprobación de las respectivas plenarias”* y *“[s]i después de la repetición del segundo debate persiste la diferencia, se considera negado el proyecto.”*

A su turno, el artículo 189 de la Ley 5 de 1992 prevé que, si repetido el segundo debate en las Cámaras persistieren las diferencias sobre un proyecto de ley, se considerará negado en los artículos o disposiciones materia de discrepancia *“siempre que no fueren fundamentales al sentido de la nueva ley.”*

Sobre la labor que compete llevar a cabo a la comisiones de conciliación, la Corte Constitucional ha precisado que estas están llamadas a efectuar *“un estudio a fondo, responsable e integral”*<sup>550</sup> de los textos divergentes aprobados en una y otra cámara al final del proceso legislativo, con miras a subsanar las discrepancias no sustanciales existentes mediante la preparación de un *“texto único”* que concilie tales divergencias, el cual deberá ser sometido a aprobación en las plenarias de Senado y Cámara con el *quórum* y las mayorías exigidas constitucionalmente. En esa medida, para que se entienda cumplida la exigencia prevista en el ordenamiento superior, la labor asignada a las comisiones de conciliación debe concretarse en un mismo texto unificado presentado a ambas cámaras, de modo que resulta constitucionalmente inadmisibles someter a discusión y aprobación de las respectivas plenarias textos que no sean iguales en su contenido.

En el caso materia de examen, los antecedentes constituyentes demuestran que, finalizados los respectivos debates del proyecto de reforma constitucional, surgieron discrepancias sustanciales entre los textos aprobados en las plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes.

<sup>550</sup> Sentencia C-557 de 2000.

Tratándose de modificaciones sustanciales, no procedía conciliar los textos aplicando la figura de la mediación prevista en el artículo 161 de la Constitución la cual solo es posible usar en caso de modificaciones no sustanciales. En tal virtud, el texto aprobado en sentido diferente en la segunda de las cámaras ha debido regresar a la primera para que se revisara tanto por la Comisión Primera Constitucional Permanente como por la Plenaria de esa Corporación. Ello es así, porque tratándose de modificaciones sustanciales no procede utilizar el expediente de la conciliación según lo precisó la Corte desde la Sentencia C-702 de 1999.

En efecto, cuando en el debate constituyente o en el debate legislativo, una Cámara le introduce modificaciones sustanciales a un proyecto que viene de la otra Cámara en la cual fue aprobado en primer debate en la Comisión Constitucional Permanente y en la Plenaria, lo que procede es devolverlo a la Cámara de origen para que tanto la Comisión Permanente como la Plenaria se ocupen por primera vez de un texto que nunca debatieron ni mucho menos votaron en este caso afirmativamente. No hacerlo es violar el principio de consecutividad y permitir que en texto que incorpora una modificación sustancial que pudo haber sido introducido al final del proceso legislativo solo vaya al trámite de conciliación, sin que pueda debatirse y votarse en la Comisión Constitucional Permanente lo cual impide que se surtan todas las etapas del proceso constituyente o del proceso legislativo, según el caso. Diferente es cuando se trata de la modificación no sustancial a un texto ya debatido y aprobado en un sentido en la Cámara de origen, lo cual indica que por lo menos se discutió y aprobó el núcleo esencial de la norma pero ella es modificada accidental o no sustancialmente, en cuyo caso puede prescindirse de repetir el debate y decisión de la Comisión, puede surtirse el trámite de la conciliación y repetirse el segundo debate únicamente en las plenarios. Ese es el sentido y alcance del artículo 161 de la Constitución Política de 1991 que no varió con la modificación introducida en el artículo 9 del Acto Legislativo 1 de 2003.

Empero aquí ello no ocurrió y de manera irregular se optó por convocar el trámite de la conciliación.

Además de lo anterior, dando aplicación irregular al artículo 161 de la Constitución, se conformó una comisión accidental de conciliación que debía acordar un texto unificado para que, con base en éste, se repitiera el segundo debate en la plenaria de cada cámara. Sin embargo, además, durante dicho trámite ocurrieron varias irregularidades que, en mi criterio, hacían igualmente insalvable el proyecto de acto legislativo, como se explica enseguida:

***a. En cada corporación se publicaron y aprobaron informes de conciliación distintos***

Según dan cuenta las Gacetas del Congreso 1050/17 y 1102/17, no se sometió a discusión y aprobación de las plenarios de ambas cámaras un mismo texto conciliado, como lo exige el artículo 161 Superior, sino que en cada una de estas corporaciones se radicaron informes de conciliación distintos. Así entonces, en la sesión del 15 de noviembre de 2017, fue aprobado el informe de conciliación presentado a la plenaria del Senado de la República con una mayoría absoluta de 55 votos por el Sí, como consta en la Gaceta del Congreso 322 de 2018, y en la sesión del 29 de noviembre de 2017, fue aprobado el informe de conciliación presentando a la plenaria de la Cámara de Representantes con una mayoría absoluta de 90 votos por el Sí, como consta en la Gaceta del Congreso 72 de 2018.

Tal y como lo acabo de señalar, los textos aprobados en una y otra cámara son distintos, lo que resulta siendo consecuencia lógica de que los informes de conciliación sometidos a deliberación de las plenarios del Senado de la República y de la Cámara de Representantes no fueron los mismos. En el siguiente cuadro se advierten las diferencias entre ambos textos:

<p><b>Texto conciliado publicado para aprobación en la plenaria del Senado</b> <i>Gaceta 1050 de 2017</i></p>	<p><b>Texto conciliado publicado para aprobación en la plenaria de la Cámara</b> <i>Gaceta 1102 de 2017</i></p>
<p><b>Artículo 1°.</b> La Constitución Política tendrá los siguientes nuevos artículos transitorios:</p> <p><b>Artículo transitorio 1o. Creación de Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.</b> La Cámara de Representantes tendrá 16 representantes adicionales para los periodos constitucionales 2018-2022 y 2022-2026, estos serán elegidos en igual número de Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, uno por cada una de dichas Circunscripciones. La curul se asignará al candidato de la lista con mayor cantidad de votos.</p>	<p><b>Artículo 1°.</b> La Constitución Política tendrá los siguientes nuevos artículos transitorios:</p> <p><b>Creación de Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.</b> La Cámara de Representantes tendrá 16 Representantes adicionales para los periodos constitucionales 2018-2022 y 2022- 2026, estos serán elegidos en igual número de Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, uno por cada una de dichas Circunscripciones. La curul se asignará al candidato de la lista con mayor cantidad de votos. <u>Las listas deberán elaborarse teniendo en cuenta el principio de equidad e igualdad de género.</u></p>
<p><b>Artículo transitorio 3o. Inscripción de candidatos.</b> Las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz contarán con reglas especiales para la inscripción y elección de candidatos. Las campañas contarán con financiación estatal especial y acceso a medios regionales. Se desarrollarán mecanismos especiales de acompañamiento para asegurar la transparencia del proceso electoral y la libertad del voto del electorado.</p> <p>Los candidatos solo pueden ser inscritos por organizaciones de víctimas, <u>campesinos o sociales</u>, incluyendo las de las mujeres, y grupos significativos de ciudadanos. [...]</p>	<p><b>Artículo transitorio 3°. Inscripción de candidatos.</b> Las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz contarán con reglas especiales para la inscripción y elección de candidatos. Las campañas contarán con financiación estatal especial y acceso a medios regionales. Se desarrollarán mecanismos especiales de acompañamiento para asegurar la transparencia del proceso electoral y la libertad del voto del electorado.</p> <p>Los candidatos solo pueden ser inscritos por organizaciones de víctimas, <u>organizaciones campesinas u organizaciones sociales</u>, incluyendo las de las mujeres, y grupos significativos de ciudadanos.</p>
<p><b>Artículo transitorio 5o. Requisitos para ser candidato.</b> Los candidatos a ocupar las curules en estas circunscripciones Transitorias</p>	<p><b>Artículo transitorio 5o. Requisitos para ser candidato.</b> Los candidatos a ocupar las curules en estas circunscripciones Transitorias</p>

<p>Especiales de Paz para la Cámara de Representantes deberán cumplir con los requisitos generales establecidos en la Constitución y en la ley para los Representantes a la Cámara, además de los siguientes requisitos especiales: [...]</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> No podrán presentarse como candidatos quienes hayan sido candidatos elegidos o no, a cargos públicos con el aval de partidos o movimientos políticos con representación en el Congreso o con personería jurídica, <u>durante el año anterior a la elección de estas circunscripciones especiales de paz, o hayan hecho parte de las direcciones de estos durante el mismo año.</u></p> <p><u>Tampoco podrán presentarse como candidatos quienes lo hayan sido por un partido político cuya personería jurídica se haya perdido.</u></p> <p><b>Parágrafo 3o.</b> Dado el carácter especial de estas circunscripciones, los miembros de los grupos armados al margen de la ley que hayan suscrito un acuerdo de paz con el Gobierno nacional y/o se hayan desmovilizado de manera individual <u>en los últimos diez años,</u> no podrán presentarse como candidatos a las circunscripciones transitorias especiales de paz. [...]</p>	<p>Especiales de Paz para la Cámara de Representantes deberán cumplir con los requisitos generales establecidos en la Constitución y en la ley para los Representantes a la Cámara, además de los siguientes requisitos especiales: [...]</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> No podrán presentarse como candidatos quienes hayan sido candidatos elegidos o no a cargos públicos, con el aval de partidos o movimientos políticos con representación en el Congreso o con personería jurídica, <u>o quienes lo hayan sido por un partido político cuya personería jurídica se haya perdido, dentro de los cinco años anteriores a la fecha de la inscripción, o hayan hecho parte de las direcciones de estos, durante el último año.</u></p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> Dado el carácter especial de estas circunscripciones, los miembros de los grupos armados al margen de la ley que hayan suscrito un acuerdo de paz con el Gobierno nacional y/o se hayan desmovilizado de manera individual <u>en los últimos veinte años,</u> no podrán presentarse como candidatos a las circunscripciones transitorias especiales de paz. [...]</p>
<p><b>Artículo transitorio 6o. Forma de elección.</b> En cada una de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz se elegirá un Representante a la Cámara. Las listas tendrán voto preferente <u>y estarán integradas por dos candidatos, al menos uno de los cuales deberá acreditar su condición de víctima del conflicto.</u> [...]</p>	<p><b>Artículo transitorio 6°. Forma de elección.</b> En cada una de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz se elegirá un Representante a la Cámara. Las listas tendrán voto preferente <u>y estarán integradas por dos candidatos que deberán acreditar su condición de víctimas del conflicto. La Lista tendrá un candidato de cada género.</u> [...]</p>

En consecuencia, habiéndose aprobado en las plenarias de ambas corporaciones informes de conciliación disímiles, lo que correspondía, según la regla establecida en el artículo 161 de la Constitución, era considerar negado el proyecto y proceder a su archivo inmediato, pues, como paradójicamente lo subraya la sentencia de la

cual nos apartamos, “*la conciliación no promueve que se aprueben dos textos distintos*” (FJ. 441).

Y esto es así porque, además, todas las normas en las cuales persistió la diferencia eran fundamentales al sentido del proyecto de acto legislativo, razón por la cual no cabía aplicar el artículo 189 de la Ley 5 de 1992 para considerar negados únicamente los artículos o disposiciones materia de discrepancia. Siendo todos ellos fundamentales, entre otras cosas, por tratarse de normas constitucionales, pero, sobre todo, necesarios para la congruencia e integralidad de la decisión normativa.

Así, por ejemplo, mientras en el Senado se aprobó que las listas para aspirar a las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz estarían integradas por dos candidatos y que al menos uno de ellos debía acreditar su condición de víctima, en la Cámara se aprobó la exigencia de que ambos candidatos tuviesen la calidad de víctimas del conflicto y, además, que cada uno de ellos fuese de distinto género. Esta preceptiva, por supuesto, era de la esencia del proyecto, pues se refería, nada más y nada menos, que a la naturaleza de los sujetos llamados a ocupar tales curules. Pero, finalizada la instancia de conciliación, ni siquiera hubo acuerdo sobre si todos o solo uno de ellos debía acreditar su calidad de víctima.

***b. Negado el proyecto no procedía reabrir el debate para volver a discutir y aprobar un nuevo texto en el Senado***

Ni el artículo 161 de la Carta ni ninguna otra norma constitucional o legal permiten reabrir la votación de un proyecto de ley o de reforma constitucional luego de agotado, sin éxito, el trámite de conciliación. Antes bien, es la propia Constitución, en el citado artículo, el cual prevalece sobre cualquier norma legal o administrativa, con mayor razón si ella es anterior a la vigencia del Acto Legislativo 1 de 2003, la que impone directamente una consecuencia para estos eventos, según la cual, “***...Si después de la repetición del segundo debate persiste la diferencia, se considera negado el proyecto.***”

En el presente caso, se tiene que repetido el segundo debate en Senado y Cámara sin que se hubiese logrado aprobar un articulado igual, la comisión de conciliación escogió el texto que había sido aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes el 29 de noviembre de 2017 y, al día siguiente, esto es, el 30 de noviembre de 2017, lo sometió nuevamente a discusión y aprobación del Senado de la República, no obstante que esa Corporación ya se había pronunciado sobre un informe previo y le había impartido aprobación el 15 de noviembre de 2017, según consta en la Gaceta del Congreso 1050 de 2017.

A mi juicio, negado el proyecto porque persistieron las diferencias entre lo aprobado en las plenarias de Senado y Cámara en las sesiones del 15 y el 29 de noviembre de 2017, respectivamente, no procedía reabrir el debate para volver a discutir y aprobar un texto negado, como irregularmente se hizo en la plenaria del Senado de la República el 30 de noviembre de 2017. El carácter preclusivo de las etapas que integran el proceso o procedimiento constituyente impedía volver sobre una actuación ya en firme, pues la posibilidad de una segunda votación se encuentra reservada única y exclusivamente para los casos de empate, según lo dispuesto en el artículo 135 de la Ley 5 de 1992, orgánica del Congreso.

Es por ello que no puede admitirse que el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara haya sido aprobado en esta última sesión, como erradamente lo concluye la sentencia de la cual con todo respeto me aparto, puesto que dicha actuación, como es evidente, no satisface las exigencias constitucionales y legales, lo que significa que no es válida, así como tampoco lo es la votación alcanzada y, por lo mismo, no produce efecto alguno de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149 de la Constitución. De acuerdo con esta disposición, *“Toda reunión de miembros del Congreso que, con el propósito de ejercer funciones propias de la Rama Legislativa del Poder Público, se efectúe fuera de las condiciones constitucionales, carecerá de validez; a los actos que realice no podrá dárseles efecto alguno, y quienes participen en las deliberaciones, serán sancionados conforme a las leyes.”*

En ese orden de ideas, la sentencia SU-150 de 2021, al avalar la actuación manifiestamente irregular de convocar la conciliación para resolver las diferencias sustanciales de un proceso constituyente y el trámite surtido para tal efecto, bajo la tesis improvisada y al margen del ordenamiento superior del *“carácter dinámico de la instancia de conciliación”*, desconoce que de la propia Constitución surge el límite material a la convocatoria y la actuación de las comisiones de conciliación o de mediación, cuando en su artículo 161 impone utilizar el trámite de la conciliación o la mediación únicamente para resolver discrepancias no sustanciales y repetir en consecuencia del segundo debate en ambas cámaras, al tiempo que les impone a las Comisiones, cuando proceda su convocatoria, la obligación de presentar a las plenarios el *“texto escogido”* para que, con base en un mismo articulado, cada cámara pueda adelantar el debate y la aprobación del proyecto sobre el texto conciliado y, en caso de que persistan las diferencias, aquel se entienda negado.

Admitir, entonces, que en esta etapa adicional del proceso constituyente así como del proceso legislativo cada corporación se pronuncie sobre un informe de conciliación distinto, desconoce que la esencia de dicho trámite radica, precisamente, en lograr la aprobación de un solo texto que concilie las discrepancias que presentan los proyectos aprobados en una y otra cámara, propósito que no se lograría jamás de llegarse a permitir que, repetido el segundo debate en la plenaria de cada corporación constituyente o legislativa, según el caso, terminen aprobándose dos textos diferentes.

De hecho, de acogerse la doctrina del carácter dinámico de la instancia de conciliación, no sólo sería posible presentar varios informes de conciliación, con contenidos diferentes a una misma cámara, como se hizo en este caso con el beneplácito de la sentencia, sino que en el futuro no habría ningún obstáculo para que la votación de un informe de conciliación se repitiera sin haber empate y con un texto distinto al inicialmente votado y aprobado, sin que de ello se siguiera ningún vicio. Esto es absolutamente inaceptable en términos constitucionales, pues no sólo quebranta la regla del artículo 161 Superior, al atribuir a este supuesto de hecho una consecuencia jurídica distinta a la prevista en la Carta, sino que, además, acaba por adicionar su contenido. La sentencia proferida en sede de revisión de tutela de la cual me aparto, no se limita a interpretar el artículo 161 de la Constitución, sino que acaba por adicionarle en sede de tutela, un contenido que no tiene, lo cual desborda de manera evidente la competencia de la Corte Constitucional.

En la hipótesis planteada, que es la que avala la sentencia, la conciliación ha perdido todo su sentido y alcance. Por tal razón, lo que correspondía no era reabrir un debate concluido para, de manera irregular e inconstitucional, venir a enmendar el gravísimo error cometido por la comisión accidental, sino aplicar la consecuencia que el Constituyente previó en caso de que subsistieran las diferencias y que, como lo hemos insistido, estribaba en tener por negado el proyecto.

A mi juicio, la búsqueda del objetivo de lograr acuerdos que salvaguarden el principio democrático jamás puede servir de excusa para desconocer los procedimientos y sustituir las reglas establecidas en la Constitución y en la Ley Orgánica que contiene el Reglamento del Congreso, que regulan el trámite de la instancia de conciliación. Menos aún, tratándose de una iniciativa de reforma a la Constitución que, por su naturaleza especial, está supeditada a una mayor exigencia en el cumplimiento de los requisitos de procedimiento, dado el impacto que proyecta sobre la identidad de la Carta y su efecto directo respecto de las demás disposiciones del ordenamiento jurídico.

En la Sentencia C-040 de 2010, la Corte recordó que “[e]xiste un consenso jurisprudencial en el sentido que la exigencia del cumplimiento de los requisitos de procedimiento para el caso de los Actos Legislativos es mayor que cuando se trata de normas de índole legal. Ello debido a que la magnitud de las consecuencias, en términos de afectación de la arquitectura constitucional, que conlleva el ejercicio del poder de reforma por parte del Congreso, en tanto constituyente derivado, implica la necesidad inexcusable del cumplimiento de los requisitos de trámite que, por su naturaleza, vinculan a las decisiones del legislativo con la deliberación democrática.”<sup>551</sup>

En línea con lo señalado previamente, considero que no era necesario entrar a analizar, como equivocadamente lo hizo la sentencia, si se alcanzó o no la mayoría requerida en la votación irregular obtenida el 30 de noviembre de 2017 y, mucho menos, aplicar a dicha votación los efectos de la Sentencia C-080 de 2018, que obviamente es posterior y se refirió a un caso de carácter legal totalmente diferente al estudiado en esta oportunidad en sede de tutela.

En síntesis, negado el proyecto de acto legislativo en la instancia de conciliación como ocurrió entre el 15 y el 29 de noviembre de 2017, y no como se señala en la sentencia que lo fue el 30 de noviembre siguiente, no podía la Corte Constitucional mediante una decisión de tutela, darlo por aprobado y ordenar a la Mesa Directiva del Senado que lo remitiera al Presidente de la República para su promulgación. Al habilitar como válido el resultado de una actuación manifiestamente irregular, esta decisión, lejos de configurar un amparo constitucional, constituye una violación directa de la Constitución.

##### **5. Sobre las mayorías requeridas para aprobar el informe de conciliación**

El artículo 134 de la Constitución Política establece el régimen de reemplazos de los miembros de las corporaciones públicas de elección popular, la figura de la “silla vacía” y la reconfiguración del *quórum*. Se trata de una norma que ha sido modificada en tres oportunidades mediante los Actos Legislativos 03 de 1993, 01 de 2009 y 02 de 2015. Conforme a la última de dichas reformas, “[p]ara efectos de conformación del *quórum* se tendrá como número de miembros **la totalidad de los**

<sup>551</sup> Sentencia C-040 de 2010.

*integrantes de la corporación con excepción de aquellas curules que no puedan ser reemplazadas. La misma regla se aplicará en los eventos de impedimentos o recusaciones aceptadas.*” [negrita fuera de texto].

Las curules que no pueden ser reemplazadas son aquellas a las que se refiere el inciso segundo de la misma norma constitucional, es decir, las ocupadas por *i)* quienes sean condenados por delitos comunes relacionados con la pertenencia, promoción o financiación a grupos armados ilegales o actividades de narcotráfico; delitos dolosos contra la administración pública; delitos contra los mecanismos de participación democrática o delitos de lesa humanidad; *ii)* quienes renuncien habiendo sido vinculados formalmente en Colombia a procesos penales por la comisión de tales delitos; o *iii)* quienes en su contra se profiera orden de captura dentro de los respectivos procesos.

Por su parte, el artículo 145 de la Constitución Política dispone que “[e]l Congreso en pleno, las cámaras y sus comisiones no podrán abrir sesiones ni deliberar con menos de una cuarta parte de sus miembros. Las decisiones solo podrán tomarse con la asistencia de la **mayoría de los integrantes de la respectiva corporación, salvo que la Constitución determine un quórum diferente.**” [negrita fuera de texto].

En la práctica constituyente como legislativa, la regla prevista en el artículo 134 superior, relacionada con la forma de determinar el número de miembros del Congreso en los eventos de vacancias que no pueden ser reemplazadas, se entendía referida únicamente a la conformación del *quórum* y no al cálculo de las mayorías, en especial, cuando la Constitución exige que una iniciativa constituyente o legislativa sea adoptada por la mayoría de los votos de los integrantes de la corporación (mayoría absoluta).

Ello fue así hasta que se profirió la Sentencia C-080 del 15 de agosto de 2018. En dicha providencia, la Corte Constitucional determinó que “*la única forma de garantizar el principio de unidad de la Constitución en la interpretación del ámbito de aplicación de la regla contenida en el inciso tercero del artículo 134 de la Constitución –relativa a la forma de determinar el número de miembros de la corporación en los casos de vacancias que no puedan ser reemplazadas por las causales previstas en su inciso segundo y/o por impedimentos y recusaciones aceptadas–, es la de entender que dicha regla se aplica tanto para efectos de establecer el quórum como para efectos de establecer las mayorías, cuando quiera que ellas se deban calcular en función del número de miembros o integrantes de la corporación.*”

Solo a partir de entonces –y no antes–, cabe entender que las mayorías requeridas para aprobar una iniciativa legislativa también se contabilizan excluyendo las curules no susceptibles de ser reemplazadas (*silla vacía*) y las de aquellos a quienes se les hubiesen aceptado impedimentos o recusaciones, siempre que la decisión deba adoptarse por mayoría absoluta, como ocurre en la instancia de conciliación de los actos legislativos.

## **6. La irregular aplicación retroactiva de la Sentencia C-080 de 2018 a un caso no contemplado en ella**

Aun cuando, como ya lo expresé, creo que no era necesario entrar a analizar si se alcanzó o no la mayoría exigida en la votación irregular obtenida el 30 de noviembre de 2017, porque el proceso constituyente ya había culminado ante el

fracaso de la instancia de conciliación, considero que, en todo caso, la Corte se extralimitó en el ejercicio de sus funciones, en franco desconocimiento de lo dispuesto en el artículo 121 de la Carta, norma que consagra la prohibición según la cual “[n]inguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas a las que le atribuyen la Constitución y la ley.” Ello, debido a que aplicó de manera retroactiva la Sentencia C-080 de 2018, providencia que se dictó con posterioridad a la decisión de la Mesa Directiva del Senado de dar por no aprobado y archivar el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara.

Debe recordarse que en la Sentencia C-080 de 2018 se juzgó la constitucionalidad del Proyecto de Ley número 008 de 2017 Senado – 016 de 2017 Cámara, “*Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz*”. Por lo tanto, dado que lo juzgado era un proyecto de ley estatutaria, no era posible que esta decisión se modulara en el tiempo, con efectos retroactivos. El pretender extender en el tiempo esta sentencia, para justificar lo ocurrido antes, equivale a darle efectos retroactivos *ad hoc*, con el único propósito de sostener que, en una votación irregular, que en ningún caso ha debido hacerse, sí existió el quórum requerido. Por esta vía, se establece un peligroso precedente, pues cualquier irregularidad que ocurra en el proceso de formación de un acto legislativo, puede considerarse como inexistente a partir de lo que la Corte diga en una sentencia posterior a su ocurrencia, pero anterior a su juzgamiento.

Para el 30 de noviembre de 2017, el Senado de la República estaba conformado por 102 senadores, tres de los cuales habían sido suspendidos de su investidura con anterioridad a esa fecha. La práctica legislativa de aquel entonces entendía que la regla sobre la forma de determinar el número de miembros de la corporación, contenida en el inciso tercero del artículo 134 de la Constitución, debía aplicarse con respecto al *quórum* y no para efectos de calcular las mayorías, atendiendo a la interpretación literal del enunciado superior y a su significado normativo.

Con base en aquella lectura del inciso tercero del artículo 134 superior que, valga resaltar, **para ese entonces no había sido discutida ni descartada por la Corte Constitucional**, se determinó que la mayoría absoluta requerida para la aprobación del Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, en la sesión plenaria del 30 de noviembre de 2017, era cualquier número igual o superior a 52 votos afirmativos, resultado que no obtuvo el informe de conciliación y, por lo tanto, el proyecto se entendió negado.

Cerca de nueve meses después de la decisión adoptada por la Mesa Directiva del Senado, la Corte Constitucional profirió la Sentencia C-080 de 2018, al ejercer el control automático de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria de la administración de justicia de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). En dicha providencia, como ya lo dijimos, la Corte realizó una interpretación del artículo 134 de la Constitución que equivale a una nueva forma de entender la configuración de las mayorías, en especial, de la mayoría absoluta. A partir de dicho pronunciamiento, se determinó que, al igual que el *quórum*, la mayoría absoluta debe calcularse restando del número de integrantes de la corporación aquellas curules no susceptibles de ser reemplazadas (*silla vacía*) y las de aquellos a quienes se les hubiesen aceptado impedimentos o recusaciones, en los términos del inciso tercero de la misma norma.

Además de todo lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 270 de 1996 –Estatutaria de la Administración de Justicia–, las sentencias

proferidas por la Corte Constitucional sobre actos sujetos a su control tienen, por regla general, efectos hacia el futuro, a menos que la propia Corte resuelva lo contrario para el caso particular y concreto objeto de examen y decisión de la Corte. Esta pauta responde a la necesidad de preservar el principio democrático y la presunción de constitucionalidad del sistema jurídico y, dentro de ese propósito, la de resguardar la integridad misma de la Carta, así como los valores y principios vinculados a tal presunción, como la seguridad jurídica y la buena fe.<sup>552</sup>

En esa medida, si la Corte guarda silencio sobre los efectos que le atribuye a una decisión de constitucionalidad, se entenderá que se trata de efectos *ex nunc*, que aparejan una aplicación general, inmediata, hacia el futuro y con retrospectividad, salvo que la propia Corte expresamente disponga que lo resuelto en la providencia tiene efectos *ex tunc*, es decir, que sus efectos se proyectan hacia situaciones jurídicas que se materializaron en el pasado al amparo de la norma objeto de control.

En la sentencia de la cual disintimos se desconoció por completo dicha regla. La Corte aplicó a un hecho preexistente la nueva lectura del artículo 134 de la Constitución adoptada en la Sentencia C-080 de 2018 y, con base en ello, concluyó que el informe de conciliación sometido a votación de la plenaria del Senado en la sesión del 30 de noviembre de 2017 había sido aprobado con la mayoría absoluta de 50 votos afirmativos, pues del total de 102 senadores que integran esa corporación debían descontarse las 3 curules no susceptibles de ser reemplazadas, reconfigurándose su composición sobre un total de 99 senadores.

La solución por la que se decanta la Corte, a mi modo de ver, constituye una aplicación retroactiva de la Sentencia C-080 de 2018, pues la regla interpretativa allí fijada es utilizada para definir una actuación constituyente ya consolidada en el pasado, al punto de ser invalidada por no resultar conforme a la nueva hermenéutica que fue aplicada posteriormente al trámite de un proceso legislativo.

Mientras la Corte Constitucional no fije el verdadero significado y alcance de una disposición constitucional, la interpretación que de ella haga el constituyente derivado o secundario no puede catalogarse de “irrazonable” o “contraevidente” por el simple hecho de basarse en su contenido gramatical. Menos aún, puede llegar a anularse una decisión de carácter constituyente adoptada en el marco de un proceso constituyente con fundamento en un criterio interpretativo novedoso que se impone como obligatorio con posterioridad a dicha actuación.

Entender lo contrario, como lo hace la sentencia de la cual me aparto, rompe con el principio democrático al desconocer el margen legítimo de apreciación con el que cuenta el constituyente secundario o derivado para interpretar los contenidos de la Carta en el marco de sus competencias, máxime cuando su hermenéutica responde al contenido literal de la norma y sobre la materia regulada en ella no ha existido un pronunciamiento previo de la Corte Constitucional que descarte dicho razonamiento.

De esta manera, insisto en que la decisión adoptada por la Mesa Directiva del Senado de dar por no aprobado y archivar el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara es legítima, se ajusta a la Constitución vigente al momento de su expedición y, por lo mismo, resulta válida. No cabe frente a ella ningún reproche porque se ajustó al *iter constituyente* de aquel momento en el que

---

<sup>552</sup> Sentencia C-257 de 2016.

aún la Corte no se había planteado el interrogante acerca de si la regla contenida en el inciso tercero del artículo 134 de la Constitución debía aplicarse únicamente “*para efectos de la conformación del quorum*” –como se venía entendiendo– o si, por el contrario, cabía hacerla extensiva para efectos de determinar la mayoría absoluta, cuestión que solo fue resuelta a partir de la Sentencia C-080 de 2018, en los términos ya explicados luego de surtido un trámite de carácter legislativo.

### **7. El daño consumado en relación con el período constitucional 2018-2022**

Incluso si se lograran superar los obstáculos anteriores, de cara a los derechos de las víctimas, encontramos que existe un daño consumado en relación con el período constitucional 2018-2022.

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera suscrito entre el Gobierno Nacional y los delegados de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) el 24 de noviembre de 2016 incluyó, dentro de sus seis ejes temáticos, un punto titulado “*Participación política: Apertura democrática para construir la paz*”. Su diseño se sustentó en la necesidad de que los territorios más afectados por el conflicto armado y el abandono estatal tuviesen una mayor representación democrática en el Congreso de la República para asegurar la inclusión política de sus habitantes y la mejor representación de sus intereses.

Como medida dirigida a materializar dicho objetivo, se acordó la creación de “*16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para elección de un total de 16 Representantes a la Cámara de Representantes, de manera temporal y por dos periodos electorales.*”<sup>553</sup> [negrita fuera de texto].

En cumplimiento de lo pactado en el Acuerdo Final, por iniciativa gubernamental, se tramitó en el Congreso de la República el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, “*Por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026.*” Como su título lo indica, en el artículo 1º del proyecto de reforma se establece que “*La Cámara de Representantes tendrá 16 representantes adicionales para los períodos constitucionales 2018-2022 y 2022-2026 [...]*”. Esto significa que el Congreso, en ejercicio de la función constituyente que le es propia, determinó que los “*dos períodos electores*” a los que se refiere Acuerdo Final serían los correspondientes al 2018-2022 y 2022-2026. Así quedó establecido desde la elaboración y publicación de la ponencia para primer debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República hasta la presunta aprobación del informe de conciliación discutido en la plenaria de esa célula legislativa el 30 de noviembre de 2017.

Empero, reemplazando la voluntad del constituyente derivado, la Corte Constitucional adoptó “*una orden extraordinaria y estructural*” consistente en disponer que las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz ya no aplicarían para los períodos constitucionales 2018-2022 y 2022-2026, como se había tramitado en los distintos debates que surtió el proyecto de reforma, sino para los períodos 2022-2026 y **2026- 2030**.

<sup>553</sup> Punto 2.3.6 del texto del Acuerdo Final, pág. 49.

Para sustentar su decisión, adujo que el período constitucional **2018-2022** estaba a punto de fenecer y que, por lo tanto, ya no era posible asegurar que las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, como medida de satisfacción y garantía de no repetición en favor de las víctimas, se materializaran en dicho período, pero que, en todo caso, ello no significaba que existiese un daño consumado porque el juez de tutela está habilitado para adoptar las órdenes de protección que estime pertinentes mientras no se cumpla el término máximo estipulado en la norma (FJ. 241).

Quien suscribe el presente salvamento de voto discrepa de dicha postura. A mi juicio, sí existe un daño consumado con respecto al período constitucional 2018-2022, en razón a que, el 17 de diciembre de 2017, venció el plazo de inscripción de candidatos a las elecciones del Congreso para el año 2018 y, tras haber concluido la jornada electoral, los congresistas electos tomaron posesión de sus curules, lo que hace que, en la práctica, resulte materialmente imposible que las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz puedan entrar a regir para un período que ya comenzó y que está a punto de finalizar.

Es doctrina reiterada de esta Corporación que el daño consumado tiene lugar cuando se ha concretado la afectación que se pretendía evitar por medio de la acción de tutela, *“de forma que ante la imposibilidad de hacer cesar la vulneración o impedir que se concrete el peligro, no es factible que el juez de tutela dé una orden para retrotraer la situación.”*<sup>554</sup> En esa medida, su configuración precisa que el daño causado sea irreversible, es decir, que de ninguna manera sea posible el restablecimiento del derecho.

La solución adoptada en la Sentencia SU-150 de 2021, además de problemática por desbordar las competencias de la Corte Constitucional en materia de tutela, resulta contradictoria, en la medida en que, implícitamente, se reconoce que respecto del período 2018-2022 –que está cerca a cumplirse– se habría configurado el perjuicio que se pretendía evitar por medio de la acción de tutela. Y esto es así, por la razón elemental de que si no existiese carencia actual de objeto frente a dicho período, como lo asegura la sentencia, no tendría por qué reemplazarse por uno nuevo proyectado desde el 2026 hasta el 2030.

Se trata, por consiguiente, de una forma irregular de intervenir en el proceso de creación de una reforma constitucional que, además de usurpar la función constituyente del Congreso de la República –al imponerle la aprobación de unas curules para que empiecen a regir en un período determinado que no surgió como resultado de la voluntad democrática de las cámaras–, terminará siendo objeto de su control automático por vía del *fast track*.

***8. La acción de tutela no es el instrumento judicial idóneo para revisar la existencia o la validez de un proceso constituyente y, por contera, de un acto legislativo resultante de dicho proceso***

El Congreso de la República, en ejercicio de su función constituyente, tiene asignada la facultad de reformar la Constitución Política mediante la aprobación de actos legislativos.

El artículo 241-1 de la Carta le confía a la Corte Constitucional el control constitucional de los actos reformatorios de la Constitución por vicios de

<sup>554</sup> Sentencia SU-522 de 2019.

procedimiento en su formación, facultad que se extiende al examen de los vicios de competencia en que haya podido incurrir el constituyente derivado. Todo ello por vía del ejercicio ciudadano de la *acción pública de inconstitucionalidad*, a excepción de los actos legislativos dictados al amparo de Procedimiento Especial para la Paz, cuyo control es automático.

En consecuencia, la acción de tutela no es el medio judicial idóneo para resolver las discrepancias que surjan durante y con motivo de los procesos constituyentes o legislativos, los cuales tienen sus propios medios de control previstos en la Constitución Política.

Tampoco lo es para revisar la existencia o inexistencia, la validez o invalidez o los vicios o irregularidades en que incurra el Congreso de la República durante los procesos constituyentes para reformar la Constitución o durante los procesos legislativos para expedir las leyes.

Si los jueces, entre ellos la Corte Constitucional como tribunal de cierre, por vía de decisiones de tutela, interviene en los procesos constituyentes, asume una competencia que, única y exclusivamente, le fue conferida para el trámite y decisión de los mecanismos de control judicial abstracto de constitucionalidad de los actos resultantes de dicho proceso.

Por otro lado, es menester recordar que, a nivel interno, el propio Reglamento del Congreso establece mecanismos de control a las decisiones de las Mesas Directivas, como lo es la posibilidad de apelar inmediatamente sus determinaciones (Ley 5ª de 1992, art 44), mecanismo que, en el presente caso, NO fue agotado por el actor a pesar de haber tenido oportunidad para ello. Hacer uso de este medio de control resultaba imperativo porque solo así se preservaba la autonomía del constituyente derivado para proceder de forma directa a corregir su propio acto sin tener que acudir al mecanismo excepcional de la acción de tutela, cuyo diseño constitucional no fue concebido para impugnar la validez formal de los actos resultantes del proceso legislativo o constituyente.

Si bien es cierto que muchas veces, frente a determinadas decisiones de las Mesas Directivas los mecanismos de control interno pueden resultar insuficientes, en la medida en que la discrecionalidad de las Mesas Directivas no es absoluta ni los mecanismos internos de control de las cámaras son suficientes en todos los casos, las decisiones de dichas Mesas Directivas pueden tener relevancia en el control constitucional de la formación de las leyes y de los actos legislativos. Esas decisiones no pueden entonces ser consideradas actos internos de las cámaras (*interna corporis acta*), excluidos del control constitucional, por cuanto ellas pueden tener una incidencia decisiva en la formación de la voluntad democrática de las cámaras. Ello explica que esta Corte, en varias oportunidades, como por ejemplo en la Sentencia C-816 de 2004, haya examinado la actuación de las Mesas Directivas como elementos que pueden configurar vicios de procedimiento en la formación de los actos legislativos.

El escenario adecuado para ejercer el control judicial de constitucionalidad de lo que acaece en el proceso de formación de una reforma constitucional es el control automático en los casos expresamente contemplados en la Constitución o el que resulta del ejercicio de la acción de inconstitucionalidad como lo permiten los artículos 241 y 379 de la Carta. Es en este evento y no en otro, en el cual la Corte

puede revisar si se incurrió o no en vicios en el proceso constituyente, e incluso si en el mismo se llegó a afectar derechos fundamentales.

El pretender, como lo hace la sentencia, asumir el control del proceso de formación de los actos legislativos a partir de una acción de tutela, incluso en términos mucho más amplios que los previstos para el control que corresponde a la acción pública de inconstitucionalidad o al control automático en los casos expresamente previstos es, a nuestro juicio, inaceptable. Por esta vía, se ampliaría tanto la competencia de la Corte como el alcance de su control respecto del proceso constituyente, en términos tan inciertos que, en la práctica, no habría un límite claro, como sí existe, por ejemplo, cuando se trata de la acción pública de inconstitucionalidad o del control automático.

Por la vía abierta en una sentencia como la que es objeto de examen, no habría obstáculo para que, en el futuro, la persona interesada, incluso sin ser ciudadano, llegue a cuestionar el proceso de formación de una ley o de una reforma constitucional, por medio de una acción de tutela, sin que en este caso le sean exigibles los requisitos propios de la acción pública de inconstitucionalidad ni le sea aplicable el término de caducidad previsto para tal efecto. El camino que se ha abierto es tan ancho que en él caben hasta las personas jurídicas, que no podrían presentar la demanda de inconstitucionalidad, pero sí podrían ejercer entonces la acción de tutela contra actuaciones del proceso legislativo o del proceso constituyente con grave desmedro de los derechos políticos en los términos del artículo 40 de la Constitución Política.

Es especialmente delicado que esta apertura que abre un gran boquete abiertamente inconstitucional se haga respecto del ejercicio de la facultad o poder constituyente. Más allá de las eventuales consecuencias que la sentencia genera para el proceso legislativo, lo cierto es que a partir de ahora, la acción de tutela se podría considerar también como un instrumento idóneo para cuestionar el proceso de reforma a la Constitución y, lo que es más grave, que este cuestionamiento puede ser asumido por un juez, como el de tutela, que carece por completo de competencia para conocer de demandas de inconstitucionalidad contra una ley o contra un acto legislativo. La sentencia abre así la puerta de par en par para que cualquier persona, por medio de la acción de tutela diseñada para proteger e impedir la vulneración de derechos fundamentales, cuestione el proceso de formación de una ley o de un acto legislativo, incluso ante jueces que no tienen competencia para conocer de tales asuntos.

***9. No le es dable a la Corte Constitucional proferir órdenes en sede de revisión de tutela para validar o invalidar un proceso constituyente, tramitado por el Congreso de la República en ejercicio de la función constituyente, so pena de invadir, sin facultad constitucional, la órbita de una competencia exclusiva del constituyente derivado y de desconocer el principio democrático***

A lo ya dicho sobre la posibilidad de controlar el proceso constituyente por medio de una acción de tutela, que es especialmente grave, debe agregarse que en este caso la Corte llega al extremo de proferir órdenes en sede de revisión de tutela para validar o invalidar un proceso constituyente, tramitado por el Congreso de la República en ejercicio de su función constituyente, lo que es, si cabe, mucho más grave.

Constituye un grave precedente judicial que, por vía de seleccionar y ulteriormente revisar una decisión judicial de tutela, la Corte invada el ejercicio del poder de reforma atribuido al Congreso de la República, para ordenar surtir un trámite o una serie de trámites relacionados con el proceso constituyente, siendo que esta es una materia para la cual no está habilitada o autorizada por la Constitución Política.

Ahora, si en gracia de discusión fuere procedente el amparo constitucional por esta vía, la sentencia de la cual nos apartamos con absoluto respeto, al momento de dar las respectivas órdenes para restablecer los presuntos derechos fundamentales vulnerados, en lugar de dejar sin efectos las actuaciones de la mesa directiva del Senado, que se califican como la conducta vulneradora de los mismos, y disponer, en consecuencia, que se rehiciera la actuación por el órgano que tiene la competencia para reformar la Constitución, ha procedido a dar por aprobada la reforma. Esta, que es la orden principal, constituye una intromisión inconstitucional e injustificada en el ejercicio de las competencias del Congreso de la República, que es el único que puede dar por aprobado un acto legislativo reformativo de la Carta, que contraría el principio de separación de funciones en la estructura del poder público colombiano, también denominada en el derecho comparado, como principio de separación de poderes.

El que un juez o tribunal, incluso si se trata de la Corte Constitucional, ordene en una decisión de revisión de una decisión judicial de tutela dar por aprobada una reforma constitucional, como en el caso objeto de examen, o de una ley, sin que exista una competencia constitucional que así lo permita, implica una usurpación abiertamente inconstitucional de la competencia del Congreso de la República y una extralimitación en el ejercicio de sus competencias de autoridad judicial que desborda las que la Constitución le ha confiado como guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución y que debe ejercer en los estrictos y precisos términos que ella establece.

En modo alguno la Constitución Política autoriza a la Corte Constitucional para dar por aprobado un proyecto de acto legislativo. La Corte, en el ámbito de la acción de tutela, no puede reemplazar al Congreso de la República en ejercicio de sus competencias sea como Constituyente derivado o secundario o como legislador.

La Corte no tiene competencia alguna para participar del proceso de reforma de la Constitución, como para que se permita dar por aprobado un proyecto de Acto Legislativo. Sus funciones son de control judicial posterior en los precisos términos de los artículos 241 y 379 permanentes o de las normas transitorias que le atribuyen facultades de control judicial. En este caso, de manera evidente y preocupante, la Corte Constitucional colombiana ha resuelto participar, con su sentencia, en el proceso de formación del Acto Legislativo, sin que la Constitución le atribuya dicha facultad, atribución, competencia o potestad. Y su participación no fue menor, sino que a ella se debe, ni más ni menos, la aprobación de la reforma, debido a la orden dada. Este proceder, además de no estar conforme con el principio de separación de funciones dentro de la estructura del poder público, desconoce de manera significativa el principio democrático.

Lo anterior no sólo significa que los integrantes de la Corte estarían impedidos para conocer luego del acto legislativo luego de su promulgación, por haber participado en su proceso de formación, sino que muestra que esta reforma a la Carta, por primera vez en los dos siglos de historia republicana de Colombia, fue aprobada por una orden de un juez, la Corte Constitucional. En este sentido, la sentencia

puede calificarse como histórica, pero con una grave violación del orden constitucional.

En los términos señalados, con todo respeto y absoluta consideración, dejo consignado mi salvamento de voto a la Sentencia SU-150 de 2021, con la convicción de que se trata lamentablemente en este caso de una decisión desafortunada, cuyo razonamiento, insisto, no solo contraviene abiertamente la Constitución Política, sino que, además, excede las competencias de la propia Corte, llevándola a intervenir en el diseño de una reforma constitucional que le concierne única y exclusivamente al constituyente derivado.

Fecha *ut supra*.

Jorge Enrique Ibáñez Najjar  
Magistrado

**SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA  
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
A LA SENTENCIA SU150/21**

**DESCONOCIMIENTO DEL PRINCIPIO DEMOCRATICO EN TRAMITE LEGISLATIVO-**Se interpretaron equivocadamente los hechos relevantes y el artículo 161 de la Constitución (Salvamento de voto)

*Las plenarias de ambas cámaras aprobaron textos diferentes de la reforma constitucional. En tal sentido, al haber persistido las discrepancias, el proyecto debió negarse de acuerdo con los artículos 161 de la Constitución y 186 a 189 de la Ley 5ª de 1992. En consecuencia, concluyó que un proyecto de acto legislativo fue aprobado cuando, en realidad, fue negado por las discrepancias entre ambas Cámaras.*

**MODELO DEMOCRATICO EN LA CONSTITUCION-**Dimensiones/**DEMOCRACIA-**Doble dimensión procedimental y sustancial (Salvamento de voto)

*La base procedimental de la democracia se relaciona, de forma inescindible, con su base sustantiva. En efecto, la Corte ha destacado que “[l]as reglas procedimentales constituyen por lo tanto un instrumento para la consecución de los valores sustanciales perseguidos mediante la actuación democrática, pero a su vez, por su importancia, adquieren un valor sustantivo, de manera tal que “los procedimientos constituyen una buena parte de la sustancia de la democracia moderna”.*

**PROCESO DE FORMACION DE LOS ACTOS LEGISLATIVOS-**Dimensión procedimental (Salvamento de voto)

*El proceso de expedición de los actos legislativos debe desarrollarse con “rigurosa observancia del procedimiento agravado” que los caracteriza. Además, ha destacado que los requisitos establecidos en la Constitución para este tipo de normas son “más difíciles y exigentes” que aquellos establecidos para las leyes, “por corresponder cualitativamente a una función distinta de la legislativa” y contemplar presupuestos que “promueven una mayor participación y consenso”.*

**DESCONOCIMIENTO DE PRINCIPIO DE RIGIDEZ Y SUPREMACIA CONSTITUCIONAL EN TRAMITE LEGISLATIVO** (Salvamento de voto)

*La base procedimental del principio democrático exige que se respeten las instituciones y procesos previstos en la Constitución para la adopción de decisiones políticas. En particular, cuando se trata de actos legislativos, deben observarse estrictamente las normas que regulan su expedición, por cuanto estos requisitos son una manifestación de los principios de rigidez y supremacía constitucional.*

**COMISION DE CONCILIACION-**Límites a la presentación de informes distintos (Salvamento de voto)

*Las comisiones accidentales no tienen competencia para debatir los asuntos ad infinitum. Si bien pueden presentar varios informes de conciliación, la aprobación por alguna de las cámaras de un texto definitivo implica un límite para su actuación posterior, por cuanto, en dicho momento se produce el “segundo debate”, previsto en el artículo 161 superior. Así, carecen de competencia con posterioridad a la repetición del “segundo debate”.*

**COMISION DE CONCILIACION**-Inexistencia de la práctica congresional de “reapertura del debate” en instancia de conciliación (Salvamento de voto)

**CONTROL ABSTRACTO Y CONTROL CONCRETO DE CONSTITUCIONALIDAD**-Distinción (Salvamento de voto)

*Es posible entender que el control abstracto de constitucionalidad es un proceso contencioso objetivo, en el cual se confronta una norma constitucional con otra disposición de carácter general pero de inferior jerarquía. A su turno, el control concreto tiene lugar cuando la controversia surge en un proceso judicial específico entre partes, el cual suscita la necesidad de interpretar y aplicar la Constitución en relación con dicha situación particular.*

**PROCESO DE FORMACION DE ACTO LEGISLATIVO**-Corte Constitucional no tiene competencia para modificar el texto de un acto legislativo (Salvamento de voto)

*El análisis que realizó la Sentencia SU-150 de 2021 desbordó las atribuciones de este Tribunal, en tanto juez de tutela (...), materialmente, recortó la competencia de la Corte en sede de control de constitucionalidad, para pronunciarse sobre los posibles vicios de procedimiento que se presentaron en la formación del acto legislativo de creación de las Circunscripciones Especiales.*

**ACCION DE TUTELA CONTRA DECISIONES LEGISLATIVAS O CONGRESIONALES**-Se debió declarar improcedencia por incumplir requisito de subsidiariedad, por cuanto el medio control de nulidad simple es idóneo y efectivo (Salvamento de voto)

*El medio de control de nulidad, que se encuentra en trámite y en una etapa muy avanzada del proceso, es el mecanismo judicial idóneo y efectivo para resolver la controversia planteada por los accionantes. En este sentido, la distinción que plantea la providencia de la cual me aparto es aparente, pues el análisis de idoneidad no debe dirigirse a examinar el tipo de acto jurídico y el tiempo transcurrido, sino la aptitud del mecanismo judicial para obtener lo que se pretende. Así, el medio de control de nulidad simple puede generar la protección de derechos fundamentales que reclaman los actores.*

**AGENCIA OFICIOSA**-Elementos que deben configurarse (Salvamento de voto)

*La jurisprudencia constitucional ha señalado que la agencia oficiosa presenta cuatro elementos característicos: (i) el agente oficioso debe manifestar que actúa como tal; (ii) del escrito de tutela se debe inferir que el titular del derecho está imposibilitado para ejercer la acción de tutela; (iii) la informalidad de la agencia, pues ésta no implica una relación formal entre el agente y el agenciado; y (iv) la ratificación de lo actuado dentro del proceso.*

**LEGITIMACION POR ACTIVA EN TUTELA**-No se configuraron los requisitos de la agencia oficiosa frente a los habitantes de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (Salvamento de voto)

**CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR DAÑO CONSUMADO**-Se configuró respecto del periodo constitucional 2018-2022 (Salvamento de voto)

**PRINCIPIO DE INMEDIATEZ EN ACCION DE TUTELA**-Afectación permanente de los derechos fundamentales o la persistencia en su violación no justifica un análisis más flexible (Salvamento de voto)

*El carácter permanente de la presunta vulneración iusfundamental, como criterio de análisis del requisito de inmediatez, es de aplicación excepcional y solo tiene lugar una vez se ha advertido que la tutela no se ha ejercido en forma oportuna, de acuerdo con los hechos del caso. Por consiguiente, estimo que el análisis de este requisito debió complementarse con los hechos que, según la mayoría, implicaban el incumplimiento de dicho presupuesto.*

Referencia: Acción de tutela instaurada por el senador Roy Leonardo Barreras Montealegre contra la Mesa Directiva del Senado de la República.

Magistrado Ponente:  
ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, a continuación, expongo las razones que me conducen a **salvar mi voto** en la **Sentencia SU-150 de 2021**, proferida por la Sala Plena en sesión del 21 de mayo de ese mismo año.

1. Considero que la providencia afectó la dimensión procedimental del principio democrático, pues desconoció los requisitos para la formación de los actos legislativos, previstos en las normas constitucionales y en la Ley 5ª de 1992. Con el argumento de asegurar el derecho a la participación política de las víctimas, la decisión mayoritaria inobservó fundamentos esenciales del ordenamiento superior, como son los principios de supremacía y rigidez constitucional.

En efecto, la Sala acogió una interpretación contraria al artículo 161 superior. Esta norma dispone que, en la instancia de conciliación, cuando persistan las diferencias entre las Cámaras sobre el texto aprobado, como sucedió en el presente caso, “*se considera negado el proyecto*”. No obstante, el fallo del que me apartó desconoció este precepto.

En mi criterio, la sentencia adoptó un remedio constitucional que desborda abiertamente las competencias de la Corte en sede de revisión de acciones de tutela. Esta actuación desdibujó la frontera entre los controles abstracto y concreto de constitucionalidad, al disponer la modificación del texto de una reforma a la Carta en sede de acción de tutela y al vaciar de contenido las atribuciones de la Sala

Plena en el futuro control automático y posterior que debe surtir dicha modificación constitucional.

De igual manera, la acción de tutela resultaba improcedente, por cuanto el medio de control de nulidad es idóneo y efectivo para restablecer los derechos fundamentales presuntamente vulnerados, procedimiento que se encuentra a punto de fallarse por el juez natural del asunto. Así, en caso de que prosperaran las pretensiones en dicho proceso, la consecuencia sería el restablecimiento de tales garantías invocadas por los actores. En consonancia con lo anterior, no comparto el análisis de procedencia que acogió la mayoría en esta oportunidad. En particular, estimo que: (i) el senador que fungió como accionante carecía de la calidad de agente oficioso; (ii) se configuró la carencia actual de objeto por daño consumado respecto del período constitucional 2018-2022; y (iii) el estudio de inmediatez se basó directamente en el carácter actual y permanente de la vulneración alegada, pese a que dicho análisis es residual.

A continuación, presentaré una breve síntesis del fallo para, posteriormente, exponer las razones que fundamentan mi desacuerdo con esta decisión.

### **Resumen de la providencia objeto del salvamento de voto**

2. En la **Sentencia SU-150 de 2021**, esta Corporación estudió tres acciones de tutela acumuladas<sup>555</sup>, en las cuales se invocaba la protección de los derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso en el trámite legislativo y a la participación política de las víctimas. Los actores afirmaban que tales garantías fueron vulneradas por la Mesa Directiva del Senado de la República en la sesión plenaria de esa Corporación, celebrada el 30 de noviembre de 2017. En dicha ocasión, la accionada anunció que el informe de conciliación del Proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara<sup>556</sup> (en adelante, Proyecto AL 05/17), no obtuvo las mayorías requeridas para ser aprobado<sup>557</sup>. Sin embargo, los tutelantes sostuvieron que dicho requisito debió considerarse acreditado, con fundamento en dos providencias proferidas por la Corte Constitucional con posterioridad a dicha votación<sup>558</sup>.

Igualmente, la acción de tutela formulada por el senador Barreras solicitó que se ordenará: (i) dar por aprobado el citado proyecto de acto legislativo y, en consecuencia, remitirlo al Presidente de la República, para su promulgación; y, (ii) a la organización electoral realizar las medidas necesarias para permitir la inscripción y elección de candidatos para el certamen del 27 de octubre de 2019.

<sup>555</sup> En aplicación del Decreto 1834 de 2015, se acumularon a la acción de tutela formulada por el senador Roy Barreras, otros dos procesos de tutela que comparten identidad de objeto, causa y parte accionada. Al respecto, estimó que, en relación con la acción de tutela formulada por Carlos Manuel Vásquez Cardozo y Víctor Manuel Muñoz Mendivelso se **pretermitió íntegramente la segunda instancia**. En este caso, los actores no tuvieron la oportunidad de controvertir la sentencia de primera instancia ni la decisión del Juzgado 16 Administrativo de Oralidad de Bogotá de extender los efectos del fallo proferido en la acción de tutela formulada por el senador Roy Barreras. En otras palabras, se remitió directamente el proceso a la Corte Constitucional sin que se permitiera controvertir el fallo del *a quo*. Este aspecto fue resaltado por los actores en su intervención en sede de revisión.

<sup>556</sup> “Por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026”

<sup>557</sup> Según alegan los accionantes, la Mesa Directiva del Senado estableció que la mayoría absoluta la constituían en este caso 52 votos. Por consiguiente, concluyó que el informe de conciliación no había sido aprobado. No obstante, para los actores, el informe de conciliación se aprobó efectivamente, por cuanto recibió 50 votos a favor y 7 en contra. En este sentido, estimaron que el quorum decisorio pasó de 52 a 50 miembros porque, para la época en que se votó el informe de conciliación, en la plenaria del Senado existían cuatro curules no reemplazables.

<sup>558</sup> Sentencia C-080 de 2018 y Auto 282 de 2019, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

3. En cuanto a la *legitimación en la causa por activa*, la **Sentencia SU-150 de 2021** sostuvo que el senador Roy Barreras está habilitado: (i) reclamar la protección de su derecho fundamental al debido proceso en el trámite legislativo, en su condición de congresista y (ii) defender, en calidad de agente oficioso, los derechos fundamentales de las víctimas<sup>559</sup>. Igualmente, concluyó que se acreditaron los demás requisitos de procedencia de la acción de tutela.

3.1. En particular, respecto del presupuesto del requisito de *inmediatez*, destacó que la vulneración de los derechos fundamentales es actual y permanente, dado que las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes (en adelante, Circunscripciones Especiales), cuya creación se materializaba a través del Proyecto AL 05/17, son una medida de satisfacción y no repetición, implementada en favor de los derechos de las víctimas.

3.2. De igual modo, estimó que se encontraba acreditado el requisito de *subsidiariedad*, por cuanto “*no existe otro mecanismo judicial distinto a la acción de tutela para solucionar la controversia planteada*”<sup>560</sup>. Al respecto, consideró que: (i) el Consejo de Estado ya había descartado la prosperidad de la acción de cumplimiento; (ii) no era procedente la acción popular ni la acción pública de inconstitucionalidad; y (iii) el proceso de nulidad simple, que se encuentra en curso, no es un medio idóneo ni efectivo, porque lo que se cuestiona, en criterio de la mayoría, no es un acto administrativo sino una “*decisión legislativa*”, que “*no se halla dentro del listado de materias consagradas en el artículo 104 del CPACA, como objeto de conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo*”<sup>561</sup>.

4. A su turno, la providencia descartó la configuración de la carencia actual de objeto por *daño consumado*. Al respecto, pese a advertir que “*el período constitucional 2018-2022 está cerca de fenecer*”, señaló que “*el juez de tutela está habilitado para adoptar las órdenes de protección que estime pertinentes, con el objeto de garantizar al agraviado el goce de sus derechos fundamentales*”. Por tanto, consideró que todavía era posible adoptar acciones judiciales de protección de las garantías reclamadas, incluso respecto del período constitucional previamente mencionado.

5. En relación con el análisis de fondo, la **Sentencia SU-150 de 2021** concluyó que resultaba necesario examinar lo sucedido en la instancia de conciliación del Proyecto AL 05/17. Al respecto, explicó que, aunque la Plenaria del Senado había aprobado un informe de conciliación el día 15 de noviembre de 2017, resultaba “*válido que reabriese implícitamente el debate y votase un nuevo informe, pues lo que buscaba era lograr un consenso con lo aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes el día 29 de noviembre de 2017*”<sup>562</sup>.

Para sustentar esta conclusión, destacó las diferencias en el contenido de los informes de conciliación aprobados, respectivamente, el 15 y el 30 de noviembre

<sup>559</sup> En la medida en que las otras dos acciones de tutela fueron formuladas por víctimas y organizaciones de víctimas, también se consideró acreditada su legitimación, respecto de los derechos fundamentales distintos al debido proceso en el trámite legislativo.

<sup>560</sup> Sentencia SU-150 de 2021, M.P. Alejandro Linares Cantillo, fundamento jurídico 473.

<sup>561</sup> *Ibidem*.

<sup>562</sup> Sentencia SU-150 de 2021, M.P. Alejandro Linares Cantillo, fundamento jurídico 479.

de 2017. No obstante, consideró que, de conformidad con la **Sentencia C-084 de 2018**<sup>563</sup>, resulta viable que las comisiones de conciliación presenten distintos informes respecto del mismo proyecto de ley o de acto legislativo, con el fin de lograr un consenso, en atención al carácter dinámico del proceso de producción normativa.

6. Igualmente, la decisión mayoritaria destacó que, en el caso concreto, con ocasión de la sustitución entre los informes radicados, cada cámara emprendió el debate y aprobación de un documento distinto. En este contexto, indicó que se produjo una *“reapertura de la discusión y votación del informe de conciliación”*<sup>564</sup>. Sobre esta figura, reconoció que no ha sido regulada constitucional ni legalmente. No obstante, sostuvo que ha sido *“avalada en varios pronunciamientos de la Corte”*<sup>565</sup> e introdujo varias reglas que, según infiere, regulan este fenómeno<sup>566</sup>.

Así las cosas, determinó que la reapertura del debate dirigida a que la Cámara de Representantes y el Senado se pronuncien sobre el mismo texto conciliado, es una *“decisión implícita”* del Legislador que debe ser especialmente protegida, por cuanto *“el artículo 161 de la Constitución impone a la comisión de conciliación la obligación de presentar a las plenarias un mismo texto unificado, y es sobre la base de ese “texto escogido” que se adelanta el debate y la aprobación en cada cámara”*<sup>567</sup>. Con todo, la providencia concluyó lo siguiente:

*“[u]n informe es tan solo el estudio que recoge la formulación de una proposición que será sometida a debate y aprobación, por lo que el límite de las actuaciones de las comisiones de conciliación se circunscribe a los citados actos, de suerte que una vez las plenarias asumen el conocimiento del asunto y toman una determinación definitiva sobre el proyecto, **precluye la oportunidad para insistir en la conciliación de los textos**”*<sup>568</sup>.

7. Con fundamento en lo expuesto anteriormente, la Corte advirtió que el informe presentado en la sesión del 30 de noviembre de 2017, fue adoptado con el número mínimo de votos requeridos para el efecto, pues debían descontarse las curules que no eran susceptibles de ser reemplazadas, por lo que el quórum y las mayorías se debían calcular sobre un total de 99 senadores.

8. A partir de lo anterior, la Sala adoptó como remedios constitucionales los siguientes: (i) *“dar por aprobado”* el Proyecto AL 05/17; (ii) disponer el desarchivo del proyecto y *“ensamblar el documento final (...) conforme al texto conciliado por ambas Cámaras”*<sup>569</sup>; (iii) remitir el texto suscrito al Presidente de la República para su promulgación; y, (iv) posteriormente, enviar el acto reformativo referido a esta Corporación, para que surta el control automático y único de constitucionalidad, previsto en el Acto Legislativo 01 de 2016.

<sup>563</sup> M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>564</sup> Sentencia SU-150 de 2021, M.P. Alejandro Linares Cantillo, fundamento jurídico 443.

<sup>565</sup> *Ibidem*. En particular, citó las Sentencias C-140 de 1998, C-277 de 2007, C-240 de 2012 y C-590 de 2019.

<sup>566</sup> Sobre el particular, la Sala Plena determinó: *“(1) la decisión de optar por una reapertura se sujeta a la valoración autónoma de cada cámara; (2) no existe una instancia procesal que esté excluida de la misma; y (3) la materia objeto de resolución debe ser distinta, con miras a no desconocer el carácter inmutable y definitivo del resultado de una votación preexistente, así como en respuesta a que, por vía reglamentaria, solo se admite una segunda votación del mismo tema en casos de empate”*.

<sup>567</sup> Sentencia SU-150 de 2021, M.P. Alejandro Linares Cantillo, fundamento jurídico 444.

<sup>568</sup> Sentencia SU-150 de 2021, M.P. Alejandro Linares Cantillo, fundamento jurídico 351. Resaltado fuera del texto original.

<sup>569</sup> Sentencia SU-150 de 2021, M.P. Alejandro Linares Cantillo, fundamento jurídico 483.

De igual modo, la providencia de la cual me aparto considero que debía proferirse una *orden estructural*, consistente en “*disponer que las CTEPCR apliquen para los períodos constitucionales 2022-2026 y 2026-2030*”, como medida de protección a los derechos fundamentales invocados y ante la imposibilidad de que se convoquen para el período 2018-2022.

### **Razones que fundamentan el salvamento de voto**

9. Aunque comparto con la mayoría la necesidad de garantizar efectivamente los derechos a la igualdad, a la reparación integral y a la participación política de las víctimas del conflicto armado, estimo que la **Sentencia SU-150 de 2021** desconoció la importancia de salvaguardar las instituciones y los procesos democráticos. Aquellas y estos tienen un **valor sustancial**, más allá de su contenido formal. Particularmente, dichos procedimientos revisten especial relevancia cuando se analiza el trámite de una reforma a la Carta, por cuanto éste debe observar los principios de rigidez y supremacía constitucional. En consecuencia, estimo que la providencia de la cual me aparto:

9.1. Desconoció la base procedimental del principio democrático, al apartarse de lo previsto en los artículos 161 de la Constitución y 186 a 189 de la Ley 5ª de 1992. En efecto, pese a advertir que los informes de conciliación efectivamente aprobados mantenían discrepancias sustanciales, la Sala acogió una interpretación de los hechos relevantes contraria a las normas que rigen la creación de los actos legislativos. Lo anterior, por cuanto:

- (a) Las plenarias de ambas cámaras aprobaron textos diferentes de la reforma constitucional. En tal sentido, al haber persistido las discrepancias, el proyecto debió negarse.
- (b) Afectó el principio de seguridad jurídica, desnaturalizó la función de las comisiones de conciliación y omitió tener en cuenta que el proyecto de acto legislativo fue tramitado mediante un procedimiento excepcional.

9.2. Excedió las competencias otorgadas a la Corte Constitucional en sede de revisión de acciones de tutela. De una parte, la posibilidad de modificar el texto de un acto legislativo a través de una sentencia de amparo desconoce las facultades del Constituyente derivado. De otra, realizó un análisis propio del control abstracto de constitucionalidad, con lo cual vació de contenido la competencia que deberá ejercer, posteriormente, la Sala Plena en sede de control automático.

9.3. No analizó adecuadamente los requisitos de procedencia de la acción de tutela. En particular, debió considerar que: (i) no se satisfacía el presupuesto de subsidiariedad, en la medida en que el medio de control de nulidad resultaba idóneo y efectivo; (ii) el senador accionante carecía de la calidad de agente oficioso de las víctimas del conflicto armado; (iii) se configuró la carencia actual de objeto por daño consumado respecto del período constitucional 2018-2022; y (iv) el estudio de inmediatez se basó directamente en el carácter actual y permanente de la vulneración alegada, pese a que dicho análisis es residual.

A continuación, me permito exponer detalladamente los argumentos, enunciados previamente, que sustentan las razones que me motivan a salvar mi voto en la decisión de la referencia.

***Primer desacuerdo: La Sentencia SU-150 de 2021 desconoció el principio democrático y los mandatos de supremacía y rigidez constitucional. Lo anterior, por cuanto interpretó equivocadamente los hechos relevantes y el artículo 161 de la Constitución. En consecuencia, concluyó que un proyecto de acto legislativo fue aprobado cuando, en realidad, fue negado por las discrepancias entre ambas Cámaras***

10. Esta Corporación<sup>570</sup> ha destacado que el modelo democrático, adoptado por la Constitución Política como elemento axial, se estructura en dos dimensiones<sup>571</sup>: una (i) de naturaleza **sustancial**, que alude a los principios y valores que garantizan la efectividad de la democracia; y, otra, (ii) de carácter **procedimental**, referida a las instituciones y procesos que aseguran la vigencia del Estado de Derecho y la ausencia de decisiones caprichosas o arbitrarias<sup>572</sup>. De este modo, la jurisprudencia constitucional ha señalado que:

*“[D]entro de los elementos de la democracia sustantiva o también denominados principios materiales de la democracia, se encuentran la dignidad humana, libertad, la igualdad y el pluralismo y, dentro de los elementos propios de la democracia procedimental o principios estructurales encontramos, por ejemplo, la participación, la representación, la adopción de decisiones por mayoría, el respeto por las minorías, la prohibición de la arbitrariedad y el principio de imparcialidad”<sup>573</sup>.*

Con todo, la base procedimental de la democracia se relaciona, de forma inescindible, con su base sustantiva. En efecto, la Corte ha destacado que “[l]as reglas procedimentales constituyen por lo tanto un instrumento para la consecución de los valores sustanciales perseguidos mediante la actuación democrática, pero a su vez, por su importancia, adquieren un valor sustantivo, de manera tal que “los procedimientos constituyen una buena parte de la sustancia de la democracia moderna”<sup>574</sup>.

11. Asimismo, la faceta procedimental de la democracia se conecta estrechamente con el principio de **igualdad**, por cuanto impide que se excepcionen o quebranten las reglas de producción normativa para adoptar medidas que carezcan de

<sup>570</sup> Sentencias C-150 de 2015, M.P. Mauricio González Cuervo; SU-747 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>571</sup> En consonancia con estas categorías, Bobbio entiende la democracia como “un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos. (...) Así pues, con el objeto de que una decisión tomada por individuos (uno, pocos, muchos, todos) pueda ser aceptada como una decisión colectiva, es necesario que sea tomada con base en reglas (no importa si son escritas o consuetudinarias) que establecen quiénes son los individuos autorizados a tomar las decisiones obligatorias para todos los miembros del grupo, y con qué procedimientos” (BOBBIO, Norberto. El futuro de la democracia. 1ª Ed. Fondo de Cultura Económica. Ciudad de México. Pág. 14).

<sup>572</sup> “**La constitución rígida**, la separación de las ramas del poder, **la órbita restrictiva de los funcionarios**, las acciones públicas de constitucionalidad y de legalidad, la vigilancia y el control sobre los actos que los agentes del poder llevan a término, tienen, de modo inmediato, una única finalidad: el imperio del derecho y, consecuentemente, la negación de la arbitrariedad. Pero aún cabe preguntar: ¿por qué preferir el derecho a la arbitrariedad? La pregunta parece necia, pero su respuesta es esclarecedora de los contenidos axiológicos que [el Estado de Derecho] pretende materializar: porque sólo de ese modo pueden ser libres las personas que la norma jurídica tiene por destinatarias” (Sentencia C-179 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz) Resaltado por fuera del texto original.

<sup>573</sup> Sentencia C-674 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>574</sup> Sentencia C-141 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

legitimidad democrática, por más loables que resulten los fines que aquellas persigan.

También, la dimensión procedimental de la democracia está vinculada con el **pluralismo**, porque los mecanismos previstos por el ordenamiento constitucional están diseñados para que se tengan en cuenta las distintas visiones de los miembros de la comunidad. Por tanto, las decisiones mayoritarias *solo pueden ser democráticas si respetan los procedimientos* y cauces que la Constitución determina para garantizar su carácter pluralista<sup>575</sup>.

12. Ahora bien, dentro de las manifestaciones de la dimensión procedimental de la democracia, deben protegerse especialmente las reglas que establecen los **procesos de formación de los actos legislativos**, por cuanto son una de las tres modalidades de reforma de la Constitución previstas en el artículo 374 superior (en principio, la menos participativa). En particular, mediante este mecanismo, el Congreso ejerce su competencia como Constituyente derivado.

Este Tribunal ha resaltado que el proceso de expedición de los actos legislativos debe desarrollarse con *“rigurosa observancia del procedimiento agravado”*<sup>576</sup> que los caracteriza. Además, ha destacado que los requisitos establecidos en la Constitución para este tipo de normas son *“más difíciles y exigentes”* que aquellos establecidos para las leyes, *“por corresponder cualitativamente a una función distinta de la legislativa”*<sup>577</sup> y contemplar presupuestos que *“promueven una mayor participación y consenso”*<sup>578</sup>.

Lo anterior, se relaciona particularmente con el **principio de rigidez constitucional**<sup>579</sup>, que impone la necesidad de consagrar procedimientos más estrictos para el ejercicio del poder de reforma de la Carta<sup>580</sup>. Este postulado se vincula igualmente con el **principio de supremacía constitucional**. En este sentido, si las modificaciones constitucionales se efectuaran sin cumplir con los requisitos estrictos que imponen las normas superiores, se desconocería este mandato porque se anularía su carácter normativo<sup>581</sup>. En otras palabras, al introducir un cambio constitucional sin seguir el trámite previsto para ello, se desconoce su valor como norma jurídica.

<sup>575</sup> Al respecto, la Sentencia C-141 de 2010 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto) indicó que: *“La idea de democracia de base pluralista cuestiona el hecho de que cualquiera pueda erigirse en representante de los intereses de todos e invita a generar mecanismos adecuados para que diferentes intereses y visiones sean tenidos en cuenta al adoptar las decisiones que a todos atañen. Por ello, en los estados contemporáneos la voz del pueblo no puede ser apropiada por un solo grupo de ciudadanos, así sea mayoritario, sino que surge de los procedimientos que garantizan una manifestación de esa pluralidad”*.

<sup>576</sup> Sentencia C-387 de 1997, M.P. Fabio Morón Díaz.

<sup>577</sup> Sentencia C-222 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>578</sup> *“Estas exigencias adicionales son a su vez funcionales a la búsqueda de un consenso idealmente más amplio del que normalmente se busca en la formación de la ley, pues por tratarse de la reforma de los compromisos más fundamentales de una colectividad política este es un presupuesto importante para garantizar un desarrollo pacífico del gobierno y de su transición entre partidos, movimientos o grupos políticos con plataformas programáticas diferentes”* (Sentencia C-699 de 2016, M.P. María Victoria Calle Correa).

<sup>579</sup> En este marco, la Corte ha afirmado que el carácter rígido de la Constitución de 1991 tiene una naturaleza específica, que responde a su propio diseño, por cuanto la rigidez constitucional no puede evaluarse de manera abstracta, sino de modo relacional con los antecedentes históricos y los referentes del derecho comparado (Sentencia C-699 de 2016, M.P. María Victoria Calle Correa).

<sup>580</sup> Sobre este particular, la Corte ha explicado: *“Las constituciones son “rígidas” o “flexibles”, según la forma que se establezca para su modificación. Si la reforma de la constitución se realiza en igual forma que las leyes ordinarias se dice que es “flexible” y, por tanto, no existe superioridad de la Constitución sobre la ley. Cuando se consagra un procedimiento especial, distinto al de las leyes para su reforma, la Constitución es “rígida” y se supraordina a las leyes. La Constitución Colombiana es rígida y permite su reforma por medio de distintos instrumentos”* (Sentencia C-543 de 1998, M.P. Carlos Gaviria Díaz).

<sup>581</sup> Sentencia C-1040 de 2005, MM. PP.: Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández.

13. En suma, la base procedimental del principio democrático exige que se respeten las instituciones y procesos previstos en la Constitución para la adopción de decisiones políticas. En particular, cuando se trata de actos legislativos, deben observarse estrictamente las normas que regulan su expedición, por cuanto estos requisitos son una manifestación de los principios de rigidez y supremacía constitucional.

14. En contraste, la providencia de la cual me aparto desconoció el deber de observar tales parámetros constitucionales y afectó gravemente el principio democrático. En este sentido, es pertinente recordar algunos **aspectos relevantes** del trámite de aprobación del proyecto de acto legislativo (Proyecto AL 05/17) que tenía como propósito la creación de las Circunscripciones Especiales:

a) Tanto en el Senado<sup>582</sup> como en la Cámara de Representantes<sup>583</sup> se radicaron tres informes de conciliación.

b) La Plenaria del Senado de la República el 15 de noviembre de 2017 **aprobó** el *primer informe* de conciliación. Presentado ese mismo documento a la Plenaria de la Cámara de Representantes, varios congresistas manifestaron su desacuerdo con el contenido de dicho texto, por lo que, en la misma fecha, se optó por “*aplazar la discusión y votación*” de dicho informe<sup>584</sup>.

c) A su turno, el 22 de noviembre de 2017, se propuso en la Plenaria del Senado la “*reapertura del informe de conciliación*” del Proyecto AL 05/17. Sin embargo, dicha proposición fue negada por “*falta de quorum*”<sup>585</sup> y, en consecuencia, no fue votado el *segundo informe* de conciliación.

d) El 28 de noviembre de 2017, la Plenaria del Senado abordó nuevamente la discusión del Proyecto AL 05/17, particularmente del **tercer informe de conciliación**<sup>586</sup>. En dicha sesión, el Senador ponente afirmó que “[*e*]sta conciliación como todos sabemos (...) viene como tema a consideración de esta Plenaria, creo que por novena ocasión habiendo sido aprobada y, por tanto, votada exitosamente por las mayorías”<sup>587</sup>. Resaltó que se introdujeron dos modificaciones al proyecto de acto legislativo. Pese a lo anterior, respecto de las Circunscripciones Especiales, aseguró que los senadores “*no estamos votando hoy su creación que ya está aprobada*”<sup>588</sup>, sino las propuestas que se introdujeron en el nuevo informe.

<sup>582</sup> Publicados en las Gacetas del Congreso No. 1050 de 2017; 1078 de 2017; y 1100 de 2017.

<sup>583</sup> Publicados en las Gacetas del Congreso No. 1049 de 2017; 1086 de 2017; y 1102 de 2017.

<sup>584</sup> Sentencia SU-150 de 2021, M.P. Alejandro Linares Cantillo, fundamento jurídico 413.

<sup>585</sup> En efecto, de acuerdo con la Gaceta del Congreso No. 323 de 2018, la proposición fue votada afirmativamente por 48 senadores. En tal sentido, la Mesa Directiva declaró que “*no se presenta el quórum requerido, por lo tanto, no hay decisión*”.

<sup>586</sup> En el orden del día, se indicó que la discusión correspondía al informe de conciliación publicado en la Gaceta del Congreso No. 1100 de 2017.

<sup>587</sup> Gaceta del Congreso No. 347 de 2018.

<sup>588</sup> Gaceta del Congreso No. 347 de 2018.

Posteriormente, la Presidencia del Senado sometió a votación “*la reapertura del Informe de Conciliación*”<sup>589</sup> y se registraron 35 votos por el “sí” y 16 por el “no”, para un total de 55 sufragios. En ese momento, la Mesa Directiva señaló que “*no ha[bía] decisión*” sobre el proyecto mientras varios congresistas alegaron que se había negado el informe de conciliación y que, de acuerdo con el artículo 135 de la Ley 5ª de 1992, no podía repetirse la votación<sup>590</sup>. Finalmente, la Presidencia pasó al siguiente punto del orden del día por estimar que se trataba de “*un debate jurídico que no se ha resuelto*”<sup>591</sup>.

e) El *primer informe* de conciliación no volvió a ser sometido a la aprobación de la Plenaria de la Cámara de Representantes, como se había indicado inicialmente. En su lugar, en la sesión del 29 de noviembre de 2017, se aprobó por mayoría absoluta el *tercer informe* de la Comisión de Conciliación.

f) En esa misma fecha (29 de noviembre de 2017), la Plenaria del Senado de la República tenía agendada la votación del informe de conciliación del Proyecto AL 05/17. No obstante, cuando llegó el momento de discutir ese punto del orden del día, el Senador ponente solicitó el aplazamiento del debate<sup>592</sup>. Otra senadora se opuso a esa petición y propuso que se iniciara la votación. Ante esta circunstancia, el Presidente del Senado optó por postergar el debate<sup>593</sup>.

g) Durante las sesiones previamente referidas, tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes, varios congresistas evidenciaron las irregularidades que, a su juicio, hubo en el trámite de la etapa de conciliación. En particular, reclamaron:<sup>594</sup> (i) la imposibilidad de reabrir la votación de un informe de conciliación que ya había sido aprobado; (ii) la inconstitucionalidad de repetir una votación por una razón distinta al empate, cuando se había alcanzado el *quorum* decisorio; y (iii) la inexistencia de la figura de la “*reapertura*” respecto de un informe de conciliación previamente acogido por mayoría absoluta.

Con fundamento en lo anterior, se concluye que:

- (i) ***Las plenarias de ambas cámaras aprobaron textos diferentes de la reforma constitucional. En tal sentido, al haber persistido las discrepancias, el proyecto debió negarse de acuerdo con los artículos 161 de la Constitución y 186 a 189 de la Ley 5ª de 1992***

15. Como se evidencia de lo expuesto, al final de la sesión del 29 de noviembre de 2017, **ambas cámaras habían tomado una decisión definitiva en relación con**

<sup>589</sup> De acuerdo con la Gaceta del Congreso No. 347 de 2018, “[l]a Presidencia somete a consideración de la plenaria la reapertura del Informe de Conciliación del Proyecto de Acto Legislativo número 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara”.

<sup>590</sup> Gaceta del Congreso No. 347 de 2018.

<sup>591</sup> Al respecto, afirmó la Presidencia del Senado: “Mire, hay muchas proposiciones sobre la Mesa sobre diferentes temas, esta dice que el proyecto ha sido negado, eso es un debate jurídico que no se ha resuelto, es más el señor Secretario dice que no ha sido negado, por eso consideramos improcedente la proposición, pasamos al siguiente punto del orden del día” (Gaceta del Congreso No. 347 de 2018).

<sup>592</sup> Adujo que “la Cámara de Representantes ha aprobado ya las 16 circunscripciones de paz, la conciliación ha sido aprobada; de suerte que solo resta la decisión de los Senadores de Colombia, para esas circunscripciones” Sin embargo, otra congresista recordó que el informe de conciliación sobre el mismo proyecto ya había sido aprobado previamente (Gaceta del Congreso No. 348 de 2018).

<sup>593</sup> Sobre el particular, la Presidencia del Senado manifestó: “El Senador Roy Barreras ha pedido que se avance en la concertación, él es el ponente, la Mesa Directiva lo concede, entramos en el siguiente punto del Orden del Día entonces” (Gaceta del Congreso No. 348 de 2018).

<sup>594</sup> Gacetas del Congreso No. 72, 323, 347 y 348 de 2018.

**los informes de conciliación** del Proyecto AL 05/17. En efecto, como lo reconocía el proyecto que antecedió a esta sentencia, en el momento en que la Plenaria de la Cámara adoptó el informe de conciliación, se configuró la voluntad legislativa en relación con este proyecto de reforma constitucional.

Así, la Cámara de Representantes y el Senado de la República, en las sesiones plenarias respectivas, acogieron dos textos del proyecto de acto legislativo que tenían discrepancias significativas entre sí, como lo reconoció la **Sentencia SU-150 de 2021**<sup>595</sup>. En este sentido, los informes de conciliación aprobados contenían diferencias en los artículos transitorios 1º, 2º, 3º, 5º y 6º. Se trataba de aspectos sustanciales, cuya ausencia de uniformidad o similitud impedía que se ensamblara un único texto normativo. En particular, las distinciones se referían a aspectos tan relevantes como la aplicabilidad del principio de equidad de género, la delimitación de las Circunscripciones Especiales, los términos de duración y condiciones de las inhabilidades específicas consagradas, entre otras.

Ante esta situación, de conformidad con los artículos 161 de la Constitución<sup>596</sup> y 186 a 189 de la Ley 5ª de 1992, debía considerarse negado el proyecto de acto legislativo, por cuanto los aspectos incongruentes resultaban fundamentales al sentido de dicha reforma<sup>597</sup>. De hecho, la normativa orgánica citada indica que se entienden como discrepancias “*las aprobaciones de articulado de manera distinta a la otra Cámara, incluyendo las disposiciones nuevas*”<sup>598</sup>.

(ii) ***La interpretación de la Sentencia SU-150 de 2021 sobre los hechos relevantes desconoció el principio de seguridad jurídica, desnaturalizó la función de las comisiones de conciliación y omitió tener en cuenta que el proyecto de acto legislativo fue tramitado mediante un procedimiento legislativo excepcional***

16. De acuerdo con la **Sentencia SU-150 de 2021**, aunque el Senado de la República aprobó un informe de conciliación el 15 de noviembre de 2017, resultaba válido que se “*reabriese implícitamente el debate y votase un nuevo informe, pues lo que buscaba era lograr un consenso*”<sup>599</sup>. En ese contexto, estimó que esta actuación se enmarcaba en la práctica denominada “*reapertura de la discusión y votación del informe de conciliación*”<sup>600</sup>. Al respecto, pese a reconocer que este fenómeno no se había regulado constitucional ni legalmente, dedujo que dicha figura debe ser objeto de “*especial protección*” por el juez constitucional, en razón a la teleología de las comisiones de conciliación.

Concretamente, adujo que “*el artículo 161 de la Constitución impone a la comisión de conciliación la obligación de presentar a las plenarias un mismo texto unificado, y es sobre la base de ese “texto escogido” que se adelanta el debate y la*

<sup>595</sup> Fundamento jurídico 439.

<sup>596</sup> “*Cuando surgieren discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán comisiones de conciliadores conformadas por un mismo número de Senadores y Representantes, quienes reunidos conjuntamente, procurarán conciliar los textos, y en caso de no ser posible, definirán por mayoría. Previa publicación por lo menos con un día de anticipación, el texto escogido se someterá a debate y aprobación de las respectivas plenarias. **Si después de la repetición del segundo debate persiste la diferencia, se considera negado el proyecto***”.

<sup>597</sup> En este punto, es relevante indicar que, de acuerdo con el artículo 189 de la Ley 5ª de 1992, “[s]i repetido el segundo debate en las Cámaras persistieren las diferencias sobre un proyecto de ley, se considerará negado en los artículos o disposiciones materia de discrepancia, siempre que no fueren fundamentales al sentido de la nueva ley”.

<sup>598</sup> Artículo 186 de la Ley 5ª de 1992, inciso final.

<sup>599</sup> Sentencia SU-150 de 2021, M.P. Alejandro Linares Cantillo, fundamento jurídico 479.

<sup>600</sup> Sentencia SU-150 de 2021, M.P. Alejandro Linares Cantillo, fundamento jurídico 443.

*aprobación en cada cámara*”<sup>601</sup>. A partir de lo anterior, otorgó plena validez a la votación que se llevó a cabo en una sesión posterior, pese a que el informe de conciliación ya había sido debidamente aprobado.

17. Considero que la anterior interpretación implica serias dificultades, tanto desde el punto de vista jurídico como fáctico, por lo siguiente:

**a) Vulnera el principio de seguridad jurídica.** La decisión de la cual me aparto genera incertidumbre respecto del momento en el que resulta adoptado definitivamente el texto final de una reforma constitucional. Dicha falta de claridad se deriva de la posibilidad (avalada en la sentencia) de que se radiquen y aprueben múltiples informes de conciliación con el fin de buscar “*mayores consensos*”.

En la práctica, esto implica facultar a la Mesa Directiva respectiva para que someta a votación tales informes en un número indefinido de ocasiones, aun cuando ya se haya aprobado, por mayoría absoluta, un texto definitivo en alguna de las cámaras o en ambas. Dicha atribución es contraria al principio de legalidad, pues otorga a las Mesas Directivas la posibilidad de someter nuevamente a votación, proyectos que ya fueron aprobados o negados.

**b) Implica una desnaturalización de la función de las comisiones de conciliación.** En mi criterio, la interpretación acogida por la mayoría desconoce que las comisiones de conciliación “*no están llamadas a sustituir la función de las comisiones constitucionales permanentes de cada una de las cámaras, ni de éstas mismas*”<sup>602</sup>. En este sentido, las comisiones accidentales no tienen competencia para debatir los asuntos *ad infinitum*. Si bien pueden presentar varios informes de conciliación, la aprobación por alguna de las cámaras de un texto definitivo implica un límite para su actuación posterior, por cuanto, en dicho momento se produce el “*segundo debate*”<sup>603</sup>, previsto en el artículo 161 superior. Así, carecen de competencia con posterioridad a la repetición del “*segundo debate*”.

**c) No existe precedente ni jurisprudencia constitucional que sustente la figura de la “reapertura”, en los términos descritos.** De igual modo, la Sentencia SU-150 de 2021 indica que el fenómeno de la reapertura es una herramienta que constituye una “*práctica congresional, avalada en varios pronunciamientos de la Corte, como se advierte en las sentencias C-140 de 1998, C-277 de 2007, C-240 de 2012 y C-590 de 2019*”<sup>604</sup>. Sin embargo, al revisar estos fallos, se advierte que no tienen relación alguna con la instancia de conciliación ni con las comisiones accidentales que se conforman con dicho propósito. En otras palabras, las providencias se refieren a situaciones en las cuales se reanuda una discusión dentro del procedimiento legislativo en las plenarias o en las comisiones constitucionales permanentes, sin que se aluda a la posibilidad de votar nuevamente sobre un informe de conciliación que ya había sido aprobado. Por lo tanto, no constituyen un aval de la supuesta práctica parlamentaria que la sentencia identifica.

<sup>601</sup> Sentencia SU-150 de 2021, M.P. Alejandro Linares Cantillo, fundamento jurídico 444.

<sup>602</sup> Sentencias C-801 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño y C-702 de 1999, M.P. Fabio Morón Díaz.

<sup>603</sup> “*Previa publicación por lo menos con un día de anticipación, el texto escogido se someterá a debate y aprobación de las respectivas plenarias. Si después de la repetición del segundo debate persiste la diferencia, se considera negado el proyecto*”.

<sup>604</sup> Sentencia SU-150 de 2021, M.P. Alejandro Linares Cantillo, fundamento jurídico 443.

**d) Desconoce que el proyecto de reforma constitucional sobre las Circunscripciones Especiales fue tramitado mediante el procedimiento legislativo especial para la paz**, previsto por el artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2016. En efecto, es pertinente recordar que, en virtud de dicho proceso, se redujo a la mitad el número de debates necesarios para adoptar una modificación de la Constitución. Así, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que este procedimiento “*constituye un mecanismo especial, excepcional y transitorio de reforma*”<sup>605</sup>. En este sentido, considero que la interpretación de la Corte debió tener en cuenta las particularidades del proceso legislativo especial, con el fin de evaluar, de manera menos flexible<sup>606</sup>, la supuesta violación al derecho fundamental al debido proceso en el trámite legislativo. En esta medida, como se trata de un procedimiento especial, que reduce los requisitos para adoptar una reforma constitucional, el cumplimiento de lo previsto en el artículo 161 superior debe revisarse estrictamente.

18. Finalmente, si en gracia de discusión se admitiera que la decisión de la Plenaria del Senado en la sesión del 15 de noviembre de 2017 no fue definitiva, tampoco habría lugar a conceder el amparo en los términos expuestos en el fallo del cual me aparto. En efecto, la providencia se sustenta en que el Congreso de la República tomó la “*decisión implícita*” de “*reabrir*” el debate para que, tanto el Senado como la Cámara, se pronunciaran sobre el mismo texto.

Sobre este particular, es importante destacar que la votación de la plenaria del Senado de la República, llevada a cabo el 28 de noviembre de 2017, **negó la posibilidad de reabrir el debate sobre el texto conciliado**. En esa oportunidad, se discutía el *tercer informe* de conciliación. De acuerdo con la Corte, este documento recogía un mayor consenso sobre la reforma constitucional y, por consiguiente, debe tomarse como referente para determinar el momento en el cual se adoptó el proyecto de acto legislativo sobre circunscripciones especiales. No obstante, como fue expuesto previamente, la Plenaria del Senado se abstuvo de considerar este nuevo texto, por lo que debía entenderse **negado el informe**. Dicha votación contó con *quorum* decisorio, por lo que no había lugar a debatir nuevamente ese mismo informe. Pese a lo anterior, ello ocurrió el 30 de noviembre siguiente. En los términos de la propia Sentencia SU-150 de 2015, “*una vez las plenarios asumen el conocimiento del asunto y toman una determinación definitiva sobre el proyecto, precluye la oportunidad para insistir en la conciliación de los textos*”<sup>607</sup>.

19. En suma, estimo que la decisión respecto de la cual salvo mi voto vulneró la faceta procedimental del principio democrático. Como fue expuesto, lejos de ser simples cuestiones procesales, la inobservancia de estos requisitos afecta el concepto mismo de democracia sustancial. En mi criterio, al conceder el amparo invocado, la Sala Plena desconoció los artículos 161 de la Constitución y 186 a 189 de la Ley 5ª de 1992. Además, adoptó una interpretación que compromete la seguridad jurídica y los principios de supremacía y rigidez constitucional.

**Segundo desacuerdo: La Sentencia SU-150 de 2021 excedió las competencias otorgadas a la Corte Constitucional en sede de revisión de acciones de tutela**

<sup>605</sup> Sentencia C-699 de 2016, M.P. María Victoria Calle Correa

<sup>606</sup> Sentencia C-332 de 2017, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

<sup>607</sup> Sentencia SU-150 de 2021, M.P. Alejandro Linares Cantillo, fundamento jurídico 351. Resaltado fuera del texto original.

20. Esta Corporación ha considerado que el control de constitucionalidad puede clasificarse en abstracto y concreto<sup>608</sup>. Respecto de estas categorías, ha sostenido que ambos tipos de control “*son distintos y se rigen por parámetros claramente diferenciados*”<sup>609</sup>. Así, en mi criterio, es posible entender que el control **abstracto** de constitucionalidad es un proceso contencioso objetivo, en el cual se confronta una norma constitucional con otra disposición de carácter general pero de inferior jerarquía<sup>610</sup>. A su turno, el control **concreto** tiene lugar cuando la controversia surge en un proceso judicial específico entre partes, el cual suscita la necesidad de interpretar y aplicar la Constitución en relación con dicha situación particular.

21. Ahora bien, el artículo 241 superior le otorga a la Corte atribuciones respecto de ambos tipos de controles, en su condición de guardiana de la supremacía e integridad de la Carta. Sin embargo, dicha norma constitucional establece expresamente que las competencias de esta Corporación deben ejercerse **“en los estrictos y precisos términos de este artículo”**.

Por consiguiente, la confluencia de ambos tipos de funciones en un mismo Tribunal no implica, en medida alguna, la posibilidad de confundir el alcance de estas competencias. En esta medida, implicaría un abierto desconocimiento del principio de legalidad que, por ejemplo, la Sala Plena declarara la inconstitucionalidad de una norma (con efectos *erga omnes*) mediante una sentencia de tutela en sede de revisión. De igual modo, resultaría contrario a este mandato que, a través de una sentencia de constitucionalidad, la Corte revocara el amparo concedido en un proceso de tutela.

22. Con fundamento en lo anterior, estimo que la decisión mayoritaria infringió la distribución competencial establecida por la Constitución. En este sentido, cuando ejerce su función de revisión de tutelas, la Corte no está autorizada para determinar la compatibilidad de una norma jurídica con la Constitución en un sentido general y abstracto; mucho menos tiene la potestad de alterar un texto constitucional en ejercicio de esa atribución.

***(i) En sede de revisión de acciones de tutela, la Corte no puede modificar el texto de un acto legislativo***

23. La providencia de la referencia ordenó la aprobación de un proyecto de acto legislativo. En consonancia con lo anterior, consideró que, para garantizar efectivamente los derechos de las víctimas, resultaba necesaria una orden estructural, que consistió en “*disponer que las [Circunscripciones Especiales] apliquen para los períodos constitucionales 2022-2026 y 2026-2030*”. Originalmente, la reforma constitucional que fue debatida se refería a los períodos 2018-2022 y 2022-2026.

En mi criterio, esta decisión desborda las competencias de esta Corporación en sede de revisión de acciones de tutela. De este modo, la posibilidad de analizar la

<sup>608</sup> Véanse, entre otras, las Sentencias C-037 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-634 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; y C-400 de 2013, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

<sup>609</sup> Sentencia C-421 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>610</sup> Esta competencia generalmente es desarrollada por un órgano que tiene un carácter o elemento político en su conformación. Ver: FAVOREU, Louis. Los Tribunales Constitucionales. Barcelona: Ariel. 1994.

constitucionalidad de un acto legislativo se encuentra reservada a la Sala Plena en los términos previstos en la Constitución Política, que faculta a este Tribunal a ejercer el control de constitucionalidad sobre tales reformas únicamente por vicios de procedimiento en su formación.

24. Así, aunque la Corte tiene la posibilidad excepcional de dictar una sentencia de constitucionalidad modulada, en la que puede modificar el texto de un acto legislativo cuando el Congreso se ha excedido en su potestad de reformar la Constitución<sup>611</sup>; dicha atribución debe desarrollarse en el marco de los procedimientos previstos para el control abstracto de constitucionalidad, que garantizan la participación ciudadana e institucional. Además, solo puede ejercerse cuando resulte necesaria para garantizar la integridad y supremacía de la Carta.

25. En contraste, en este caso, la decisión de la que me aparto suplantó la voluntad expresa del Constituyente derivado, que debatió un ámbito temporal específico para las Circunscripciones Especiales. Dicha orden del juez de tutela, además, resultaba innecesaria por cuanto el acto legislativo en mención debe surtir un control automático ante la Corte. En esa instancia, en caso de estimarlo pertinente, la Sala Plena habría podido tomar una decisión en relación con los períodos constitucionales previstos para estas Circunscripciones Especiales. No obstante, esta orden implicó, igualmente, un vaciamiento de la competencia en sede de control abstracto, como pasa a exponerse.

***(ii) La Sentencia SU-150 de 2021 realizó un análisis propio del control abstracto de constitucionalidad, con lo cual vació de contenido la competencia que deberá ejercer, posteriormente, la Sala Plena en sede de control automático***

26. Como se indicó previamente, la providencia de la cual me apartó ordenó “*dar por aprobado*” un acto legislativo y destacó que, una vez promulgada dicha reforma, aquella debe remitirse a la Corte Constitucional para que se surta el control automático y único, previsto por el Acto Legislativo 01 de 2016. No obstante, como se evidencia a partir de la lectura de la Sentencia SU-150 de 2021, esta providencia ya realizó un “control abstracto” de constitucionalidad sobre aspectos que le concernían a esta Corporación en otro momento y en desarrollo del procedimiento establecido para ese efecto en normas de rango estatutario (Decreto 2067 de 1991).

27. Así, se evidencia que el estudio que desarrolló la providencia de la cual me apartó, en últimas, se orientó a interpretar las normas constitucionales y orgánicas. Lo anterior, para justificar que el proyecto de acto legislativo que originó la controversia cumplió los requisitos necesarios para su expedición. Al respecto, podría argumentarse que, al momento de ejercer el control automático de constitucionalidad, la Corte tiene la potestad de valorar de manera distinta los hechos que suscitaron esta controversia y, en consecuencia, arribar a conclusiones diferentes.

Sin embargo, estimo que esa conclusión produce dos grandes dificultades. De una parte, implicaría que la Sala Plena desconozca la cosa juzgada constitucional de

---

<sup>611</sup> Sentencias C-285 de 2016, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y SU-355 de 2020, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

una sentencia dictada en ejercicio del control concreto de constitucionalidad. De otra, generaría una inseguridad jurídica, en la medida en que, si se declara la inexecutable del acto legislativo, por los vicios de procedimiento que tuvo ocasión de advertir previamente en este salvamento de voto, existirían dos pronunciamientos opuestos proferidos por la misma autoridad judicial (la Sala Plena de la Corte Constitucional).

28. En suma, considero que el análisis que realizó la Sentencia SU-150 de 2021 desbordó las atribuciones de este Tribunal, en tanto juez de tutela. Asimismo, estimo que, materialmente, recortó la competencia de la Corte en sede de control de constitucionalidad, para pronunciarse sobre los posibles vicios de procedimiento que se presentaron en la formación del acto legislativo de creación de las Circunscripciones Especiales.

**Tercer desacuerdo: La Sentencia SU-150 de 2021 no analizó adecuadamente los requisitos de procedencia de la acción de tutela**

29. Por último, me aparto de la evaluación de los requisitos de procedencia de la acción de tutela en el fallo de la referencia. Concretamente, disiento del análisis que se efectuó en los siguientes aspectos: (i) el principio de subsidiariedad; (ii) la configuración de la agencia oficiosa; (iii) la ausencia de daño consumado; y (iv) la valoración de la inmediatez.

***(i) No se satisfacía el presupuesto de subsidiariedad, en la medida en que el medio de control de nulidad resultaba idóneo y efectivo***

30. La jurisprudencia constitucional ha reiterado que la acción de tutela solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En otras palabras, las personas deben hacer uso de todos los recursos ordinarios y extraordinarios que el sistema judicial ha dispuesto para conjurar la situación que amenaza o lesiona sus derechos. De esta manera, se impide el uso indebido de este mecanismo constitucional como vía preferente o instancia judicial adicional o alterna de protección.

31. En la decisión de la referencia, la Sala Plena advirtió que, en la actualidad, se encuentra en trámite un proceso judicial iniciado por el entonces Ministro del Interior, en ejercicio del medio de control de nulidad, con el fin de debatir la legalidad de un acto administrativo verbal. Se trata de una decisión que negó la solicitud de dicho funcionario, para que la reforma constitucional fuera enviada para su promulgación. No obstante, la decisión objeto de este salvamento consideró que ese mecanismo judicial no es idóneo ni eficaz para resolver la vulneración de derechos fundamentales que se alega.

32. De una parte, la providencia señala que dicho medio de control carece de idoneidad, por cuanto, en la acción de tutela “*lo que se cuestiona es la decisión legislativa de dar por no aprobado el informe de conciliación*”<sup>612</sup>. A su turno, en el proceso que se tramita ante el Consejo de Estado, la demanda recae sobre un acto

<sup>612</sup> Sentencia SU-150 de 2021, M.P. Alejandro Linares Cantillo, fundamento jurídico 202.

administrativo verbal, que se negó a continuar con la promulgación de la mencionada reforma constitucional.

En mi criterio, esta distinción es **aparente**, en la medida en que, con independencia del tipo de acto jurídico sobre el que recae el medio de control en curso, el efecto de la declaratoria de nulidad consistirá en que se continúe con la etapa siguiente de la expedición del acto legislativo, esto es, su promulgación. Así, la idoneidad se refiere a la aptitud del medio judicial para garantizar la protección de los derechos fundamentales.

Con todo, la Sentencia SU-150 de 2021 adujo que el Consejo de Estado podría limitarse a declarar la nulidad del acto administrativo verbal, sin disponer ninguna orden de protección de los derechos fundamentales. No obstante, tal conclusión no es admisible en esta oportunidad. En este sentido, al dejar sin efectos la respuesta negativa de la Mesa Directiva del Senado, **la consecuencia lógica y necesaria es la remisión del acto legislativo al Presidente** para que lo promulgue.

Incluso, resulta posible que, con posterioridad a la providencia de la Corte Constitucional, la jurisdicción de lo contencioso administrativo dicte un fallo que no incluya las modulaciones que realizó esta Corte y que resuelva el asunto en posición distinta o contraria a la dispuesta por esta Corporación. También, puede suceder que el Consejo de Estado profiera órdenes que resulten contrarias a las que se dictan en esta oportunidad. En estos escenarios, resultaría aún más evidente la improcedencia de la acción de tutela, por cuanto se demostraría que se utilizó la acción de tutela como una instancia adicional o paralela de protección, la cual generaría una enorme confusión e inseguridad jurídica ante la dificultad de establecer cuál de las decisiones judiciales, si la decidida por la Corte en sede de tutela, o la proferida por el Consejo de Estado en sede de nulidad.

Además, en caso de que los actores consideren que la decisión de la jurisdicción contenciosa administrativa vulnera su debido proceso o algún otro derecho fundamental, podrían acudir a la acción de tutela contra providencias judiciales. En ese evento, ya no se utilizaría el amparo constitucional como una vía alternativa (como sucedió en el presente caso) sino que se agotarían los mecanismos judiciales previstos por el ordenamiento jurídico para resolver esta clase de conflictos. En suma, es evidente que debió agotarse, en primera medida, la posibilidad de acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo y esperar que el juez natural resuelva el asunto.

33. De otra parte, la Sala sostiene que el medio de control de nulidad simple no es eficaz, dado que han transcurrido tres años y cuatro meses sin que dicha acción haya sido resuelta de fondo. Sin embargo, estimo que **el análisis de eficacia debe considerar otros factores**, más allá de enunciar simplemente el tiempo que ha pasado desde que inició el proceso. De este modo, la sentencia no argumenta (como lo exige la jurisprudencia constitucional) por qué dicho lapso es desproporcionado o afecta la eficacia de los derechos fundamentales invocados. En contraste, se evidencia que este proceso judicial **ya se encuentra en la última etapa del trámite**, por cuanto ya se surtieron los alegatos de conclusión y se está a la espera del fallo del Consejo de Estado. Y, si el elemento cronológico es el único a considerar, también tendríamos que concluir que la tutela tampoco es idónea porque solamente se pronuncia después de los tres años a que refiere el fallo.

34. Por consiguiente, estimo que en el presente caso el medio de control de nulidad, que se encuentra en trámite y en una etapa muy avanzada del proceso, es el mecanismo judicial idóneo y efectivo para resolver la controversia planteada por los accionantes. En este sentido, la distinción que plantea la providencia de la cual me aparto es aparente, pues el análisis de idoneidad no debe dirigirse a examinar el tipo de acto jurídico y el tiempo transcurrido, sino la **aptitud del mecanismo judicial para obtener lo que se pretende**. Así, el medio de control de nulidad simple puede generar la protección de derechos fundamentales que reclaman los actores.

***(ii) El senador accionante carecía de la calidad de agente oficioso de las víctimas del conflicto armado***

35. De conformidad con el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela puede ser formulada por un agente oficioso<sup>613</sup>. La Corte ha manifestado que esta figura encuentra su fundamento en el principio de solidaridad y pretende proteger los derechos fundamentales de las personas por encima de los requisitos procesales, de conformidad con la prevalencia del derecho sustancial en las actuaciones judiciales.

De este modo, la jurisprudencia constitucional ha señalado que la agencia oficiosa presenta cuatro elementos característicos: (i) el agente oficioso debe manifestar que actúa como tal; (ii) del escrito de tutela se debe inferir que el titular del derecho está imposibilitado para ejercer la acción de tutela; (iii) la informalidad de la agencia, pues ésta no implica una relación formal entre el agente y el agenciado; y (iv) la ratificación de lo actuado dentro del proceso<sup>614</sup>.

36. La providencia de la referencia estimó que el Senador Barreras (quien fungió como accionante) también tiene la calidad de agente oficioso. En este sentido, aunque reconoció que el congresista no manifestó que actuaba en dicha condición, la Sala aseveró que ese presupuesto “*no se exige de forma estricta, comoquiera que se ha aceptado la legitimación del agente, siempre que de los hechos y de las pretensiones se haga evidente que actúa como tal*”<sup>615</sup>. Añadió que varias organizaciones de víctimas ratificaron la actuación del Senador, con lo cual estimaron que se acredita su condición de agente oficioso respecto de dichas organizaciones.

37. No comparto el criterio mayoritario en relación con este asunto. A mi juicio, la Sala Plena **flexibilizó excesivamente los requisitos de la agencia oficiosa**, a tal punto de ampliar esta figura a una persona que, en ningún momento manifiesta que actúa en esa calidad. Además, la exigencia más importante de esta institución es precisamente que el titular de los derechos fundamentales no se encuentre en condiciones de promover su propia defensa. No obstante, la Sentencia SU-150 de

<sup>613</sup> Esta norma prevé la posibilidad de “*agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, **deberá manifestarse en la solicitud***” (resaltado por fuera del texto original).

<sup>614</sup> Véanse, entre otras, las sentencias T-529 de 2015 (M.P. María Victoria Calle Correa), T-294 de 2014 (M.P. Mauricio González Cuervo). “*Los dos primeros elementos, es decir la manifestación del agente y la imposibilidad del agenciado para actuar son constitutivos y necesarios para que opere esta figura. El tercer elemento es de carácter interpretativo y el cuarto que versa sobre la ratificación, se refiere a cuando el agenciado ha realizado actos positivos e inequívocos, esta actitud permite sustituir al agente*”.

<sup>615</sup> Sentencia SU-150 de 2021, M.P. Alejandro Linares Cantillo, fundamento jurídico 138.

2021 omitió analizar este aspecto y, en su lugar, consideró que la ratificación era el elemento esencial que permitía acreditar la agencia oficiosa. Dicha aproximación es inadecuada, pues la ratificación no sustituye el requisito esencial de la agencia oficiosa, que consiste en **la imposibilidad de acudir ante la administración de justicia para la defensa de sus propios derechos**. En contraste, las organizaciones de víctimas coadyuvaron la acción de tutela y no se evidencia que tuvieran limitaciones para agenciar sus derechos fundamentales. Por ende, me aparto del análisis que desarrolló el fallo en esta materia.

Por último, estimo que la argumentación en torno a la condición de agente oficioso del senador Barreras era innecesaria, en la medida en que los accionantes de los otros dos procesos acumulados demostraron su calidad de víctimas del conflicto armado. Además, la acción de tutela fue coadyuvada por otras personas que acreditaban esa calidad.

***(iii) Se configuró la carencia actual de objeto por daño consumado respecto del período constitucional 2018-2022***

38. Esta Corporación ha sostenido de manera reiterada que el objeto de la acción de tutela es la garantía de los derechos fundamentales. Sin embargo, durante el proceso de amparo pueden presentarse distintas circunstancias que permitan inferir que la vulneración o amenaza invocada cesó porque: (i) se conjuró el daño alegado; (ii) se satisfizo el derecho fundamental afectado; o, (iii) se presentó la inocuidad de las pretensiones de la solicitud de amparo<sup>616</sup>.

Estas situaciones generan la extinción del objeto jurídico de la tutela, por lo que cualquier orden de protección proferida por el juez caería en el vacío<sup>617</sup>. Este fenómeno ha sido denominado “*carencia actual de objeto*”, el cual se presenta por la ocurrencia, respectivamente, de: (i) un hecho superado; (ii) un daño consumado; o, (iii) cualquier otra situación que haga inocua la orden de satisfacer la pretensión de tutela<sup>618</sup>.

39. El ***daño consumado*** corresponde a la situación en la que se afectan de manera definitiva los derechos del accionante antes de que el juez constitucional logre pronunciarse sobre la petición de amparo. Es decir, cuando ocurre el daño que se pretendía evitar con la acción de tutela. En este escenario la parte accionada no redirigió su conducta para el restablecimiento de los derechos y cuando, en efecto, se constata la afectación denunciada, ya no es posible conjurarla.

40. Ahora bien, el Proyecto AL 05/17 establecía las Circunscripciones Especiales por los períodos constitucionales 2018-2022 y 2022-2026. Al respecto, la decisión de la cual me aparto descartó la existencia de un daño consumado, “*pues para que el mismo ocurra el perjuicio debe ser irreversible, y ello tan solo tendría ocurrencia cuando concluya el plazo máximo para el cual fue ideado dicho mecanismo de*

<sup>616</sup> Sentencia T-308 de 2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>617</sup> Sentencia T-533 de 2009, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>618</sup> Esta clasificación fue adoptada en la Sentencia T-236 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Entre los supuestos que la jurisprudencia constitucional ha identificado como otras hipótesis en las que se configura la carencia actual de objeto se encuentran: (i) el acaecimiento de una **situación o hecho sobreviniente** (Sentencia T-285 de 2019, M.P. Cristina Pardo Schlesinger); (ii) la **sustracción de materia** (Sentencia T-419 de 2017, M.P. Diana Fajardo Rivera); y (iii) la **pérdida de interés en la pretensión** (Sentencia T-472 de 2017, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo).

*satisfacción y garantía de no repetición, esto es, el 19 de julio de 2026*<sup>619</sup>. En particular, respecto del **período 2018-2022**, estimó que, *“aun cuando el mismo está cerca de fenecer (...) no por ello puede considerarse que se trata de un daño consumado”*<sup>620</sup>. Así, recalcó que el juez de tutela está habilitado para adoptar las órdenes de protección que estime pertinentes y que la situación respecto de dicho término constitucional no es irreversible.

En consonancia con esta perspectiva de análisis, la providencia dispuso que las Circunscripciones Especiales se extiendan al período constitucional 2026-2030, en los siguientes términos: *“la medida adecuada a desarrollar es la de actualizar el texto, descontando el tiempo que ha perdurado esta disputa y manteniendo en su integridad la voluntad del constituyente, lo que implica reemplazar el período a punto de fenecer por uno nuevo, que mantenga la integridad de los dos períodos constitucionales que fueron pactados por las partes del Acuerdo Final y aprobados por el Congreso”*<sup>621</sup>.

41. Como lo expresé previamente, estimo que la Sala Plena excedió sus atribuciones constitucionales al modificar el texto de un acto legislativo a través de una sentencia de tutela. En este sentido, el remedio constitucional adoptado desbordó la competencia de la Corte. No obstante, respecto de esa solución cabe un reproche adicional: la existencia de un **daño consumado en relación con el período 2018-2022**.

42. Estimo que el fallo desconoce la **naturaleza política** de las decisiones del Congreso de la República. En tal sentido, parte de la premisa de que los períodos electorales son sustituibles entre sí. No obstante, la providencia pasa por alto que, en el desarrollo de su función, el Congreso de la República (o en este caso, el Constituyente Derivado) analiza variables de conveniencia y oportunidad al momento de proferir normas. La libertad para desarrollar este análisis se encuadra en su margen de configuración normativa. Por consiguiente, los períodos constitucionales 2018-2022 y 2026-2030 no resultan equivalentes entre sí.

43. También, la sentencia debió justificar las razones por las que no se tomaron como referente casos que presentan similitudes con el asunto de la referencia, particularmente cuando la garantía de los derechos fundamentales involucra procesos electorales. Así, por ejemplo, en la **Sentencia T-682 de 2015**<sup>622</sup>, la Corte declaró la carencia actual de objeto por daño consumado porque *“las elecciones para Presidente de la República, en las cuales aspiraba poder participar el accionante, ya fueron llevadas a cabo”*. De igual modo, en la **Sentencia T-445 de 2020**<sup>623</sup>, esta Corporación argumentó que *“la adquisición de la póliza de seriedad constituía un requisito formal para la inscripción de la candidatura del accionante y la no presentación de la misma generó la negativa de la registraduría distrital, que a su vez se tradujo en la imposibilidad de que este participara en las elecciones para alcalde del 27 de octubre de 2019, las cuales ya se efectuaron. Así, la afectación del derecho que pretendía evitarse con la acción de tutela, ya se materializó”*.

<sup>619</sup> Sentencia SU-150 de 2021, M.P. Alejandro Linares Cantillo, fundamento jurídico 239.

<sup>620</sup> Sentencia SU-150 de 2021, M.P. Alejandro Linares Cantillo, fundamento jurídico 240.

<sup>621</sup> Sentencia SU-150 de 2021, M.P. Alejandro Linares Cantillo, fundamento jurídico 457.

<sup>622</sup> M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>623</sup> M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

En síntesis, la decisión de la que me aparto considero que, a pesar de estar cerca de culminar, el período constitucional 2018-2022 podía sustituirse por otro posterior. Estimo que esta valoración deja de lado la importancia del margen de configuración del Congreso de la República cuando establece un período de vigencia normativa.

***(iv) El estudio de inmediatez se basó directamente en el carácter actual y permanente de la vulneración alegada, pese a que dicho análisis es residual.***

44. El principio de inmediatez es un límite temporal para la procedencia de la acción de tutela. De acuerdo con este mandato, la interposición del amparo debe hacerse dentro de un plazo razonable, oportuno y justo<sup>624</sup>, toda vez que su razón de ser es la protección inmediata y urgente de los derechos fundamentales<sup>625</sup>. En este orden de ideas, la Corte Constitucional ha establecido que para acreditar el cumplimiento del requisito de inmediatez, el juez debe constatar si el tiempo transcurrido entre la supuesta violación o amenaza y la presentación de la acción de tutela es razonable<sup>626</sup>.

45. En esta oportunidad, la Corte estimó que este presupuesto se acredita respecto de los derechos a la igualdad, a la participación política y a la reparación integral de las víctimas porque la violación alegada “*sigue siendo actual y permanente*”<sup>627</sup>. Sin embargo, considero que el carácter permanente de la presunta vulneración *iusfundamental*, como criterio de análisis del requisito de inmediatez, es de aplicación excepcional y solo tiene lugar una vez se ha advertido que la tutela no se ha ejercido en forma oportuna, de acuerdo con los hechos del caso. Por consiguiente, estimo que el análisis de este requisito debió complementarse con los hechos que, según la mayoría, implicaban el incumplimiento de dicho presupuesto.

## **Conclusión**

46. En mi criterio, la decisión de la que me aparto: (i) desconoció la dimensión procedimental del principio democrático y afectó la supremacía y la rigidez constitucional. En este sentido, inobservó el artículo 161 de la Constitución y la Ley 5ª de 1992, al considerar aprobado un acto legislativo que, en realidad, fue negado debido a las discrepancias entre las cámaras. Esta interpretación de los hechos relevantes, efectuada por la Sentencia SU-150 de 2021, vulneró la seguridad jurídica y desnaturalizó las comisiones de conciliación, bajo el pretexto de garantizar la práctica de “reapertura del debate”. Además, la providencia (ii) alteró la distribución competencial prevista en el artículo 241 superior. En tal sentido, el juez de tutela alteró un texto constitucional y desbordó sus propias atribuciones, con lo cual vació de contenido el ejercicio del control automático que, en el futuro, deberá ejercer la Corte. Finalmente, (iii) realizó un análisis inadecuado de los requisitos de procedencia de la acción de tutela. En particular, la acción constitucional era claramente improcedente, pues el medio de control de nulidad es idóneo y efectivo para garantizar los derechos de los accionantes.

<sup>624</sup> Sentencia T-834 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; sentencia T-887 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>625</sup> Sentencia T-401 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; sentencia T-246 de 2015. M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

<sup>626</sup> Sentencia T-246 de 2015, M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

<sup>627</sup> Sentencia SU-150 de 2021, M.P. Alejandro Linares Cantillo, fundamento jurídico 175.

De esta manera, expongo las razones que me conducen a salvar mi voto respecto de la **Sentencia SU-150 de 2021**, adoptada por la Sala Plena de la Corte Constitucional.

*Fecha ut supra,*

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
Magistrada

**SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA  
PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA**

**ACCION DE TUTELA CONTRA DECISIONES LEGISLATIVAS O CONGRESIONALES**-Se debió declarar improcedencia por incumplir requisito de inmediatez (Salvamento de voto)

**PROCESO DE FORMACION DE ACTO LEGISLATIVO**-Corte Constitucional excedió facultades al examinar en sede de tutela el iter legislativo del procedimiento fast track (Salvamento de voto)

**DESCONOCIMIENTO DEL PRINCIPIO DE SEPARACION DE PODERES EN TRAMITE LEGISLATIVO**-Corte Constitucional no tiene competencia para ordenar reabrir y modificar un trámite legislativo culminado (Salvamento de voto)

*La Corte Constitucional carece de competencia para ordenar a las autoridades del Congreso (a) reabrir un trámite legislativo culminado, (b) “desarchivar” un proyecto de reforma constitucional y (c) “ensamblar” su texto definitivo conforme a parámetros fijados por la propia Corte. Una decisión de este tipo no sólo excede las facultades constitucionales del juez de tutela, sino que además condiciona ex ante la formación de la voluntad legislativa y restringe desproporcionadamente el ejercicio de las funciones políticas de los órganos de representación popular.*

**DESCONOCIMIENTO DEL PRINCIPIO DE SEPARACION DE PODERES EN TRAMITE LEGISLATIVO**-Alteración sustancial en sede de tutela, del contenido del acto legislativo (Salvamento de voto)

*La Constitución no confiere al juez de tutela poder constituyente de reforma y, por esta razón, encuentro que la Sala Plena no estaba facultada para modificar un proyecto de acto legislativo que impacta significativamente el funcionamiento del sistema democrático y las dinámicas electorales. La modificación de las reglas constitucionales sobre la conformación del poder político corresponde al constituyente –primario o derivado–, no a la Corte Constitucional.*

Referencia: sentencia SU-150 de 2021

Magistrado ponente: Alejandro Linares Cantillo

Con el debido respeto por las decisiones adoptadas por la Sala Plena de la Corte Constitucional, suscribo el presente salvamento de voto en relación con la sentencia SU-150 de 2021.

El ejercicio de la función que la Corte Constitucional ostenta como juez de tutela debe fundarse en un principio constitucional esencial: la protección de los derechos fundamentales de los individuos no es un asunto reservado a la acción de tutela. El constituyente diseñó diferentes instrumentos institucionales –judiciales, administrativos y políticos– para controlar de manera efectiva el ejercicio arbitrario de los poderes públicos y garantizar la vigencia de los derechos fundamentales, cuya titularidad, objeto y contenido están cuidadosamente asignados y delimitados

en la Constitución. En tales términos, el ejercicio prudente y *autorestringido* de las amplias –no ilimitadas– competencias que la Corte Constitucional ejerce en el trámite de revisión de tutelas es fundamental para proteger el sistema de pesos y contrapesos, salvaguardar el principio democrático y preservar la legitimidad de este tribunal constitucional.

En mi criterio, la decisión que hoy tomó la mayoría desconoció este importante principio constitucional. Esto es así, dado que la Corte excedió los límites de los poderes que ostenta como juez de tutela y ejerció potestades que la Constitución asignó expresamente a otras autoridades públicas. En concreto, desatendió los requisitos generales de procedencia de inmediatez y subsidiariedad de la acción de tutela y con ello despojó al Consejo de Estado de su competencia de control de legalidad de los actos administrativos (**1 *infra***). Además, la mayoría de la Sala tomó determinaciones y profirió órdenes complejas que restringen severamente el ejercicio de la función legislativa del Congreso de la República, violan el principio de separación de poderes e intervienen de forma ilegítima en el proceso de reforma constitucional (**2 *infra***).

### **1. Las acciones de tutela no satisfacían los requisitos de procedencia de inmediatez y subsidiariedad**

Las solicitudes de tutela interpuestas por Roy Barreras, la Fundación Lazos de Honor y los señores Vásquez Cardozo y Muñoz Mendivelso no satisfacían los requisitos de procedencia de inmediatez y subsidiariedad de la acción de tutela. Por lo tanto, debían haber sido declaradas improcedentes por la Sala Plena.

#### **(i) Las acciones de tutela no satisfacían el requisito de inmediatez**

La Corte Constitucional ha sostenido en reiterada jurisprudencia que el requisito de procedencia de inmediatez exige que la acción de tutela sea presentada en un “*término razonable*”<sup>628</sup> respecto de la ocurrencia de los hechos que dieron lugar a la presunta amenaza o vulneración de los derechos fundamentales<sup>629</sup>. No existen reglas estrictas e inflexibles para la determinación de la razonabilidad del plazo, por lo tanto, al juez constitucional le corresponde definir lo que constituye un plazo oportuno “*a la luz de los hechos del caso en particular*”<sup>630</sup>. Este requisito tiene como propósito preservar el principio de seguridad jurídica y garantizar “*el propósito mismo de la acción de tutela, el cual es permitir una protección urgente e inmediata de los derechos fundamentales*”<sup>631</sup>. Por esta razón, la inactividad injustificada del accionante, su falta de diligencia y la consecuente interposición tardía de la solicitud de amparo conducen a la improcedencia de la tutela<sup>632</sup>.

A mi juicio, las acciones de tutela acumuladas al presente trámite no satisfacían el requisito de inmediatez. Lo anterior, dado que fueron interpuestas los días 31 de mayo<sup>633</sup>, 10 de junio<sup>634</sup> y 11 de agosto de 2019<sup>635</sup>, esto es, más de un año y medio

<sup>628</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-961 de 1999.

<sup>629</sup> Corte Constitucional, sentencia T-273 de 2015.

<sup>630</sup> Corte Constitucional, sentencia T-307 de 2017. La Corte Constitucional ha resaltado que algunos de los criterios para determinar la razonabilidad del plazo son: la situación de vulnerabilidad del accionante, los motivos de la inactividad y los efectos en el tiempo de la vulneración a los derechos fundamentales. Corte Constitucional, sentencias SU- 339 de 2011, T -038 de 2017 y SU-108 de 2018.

<sup>631</sup> Corte Constitucional, sentencia T-307 de 2017.

<sup>632</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-561 de 1999.

<sup>633</sup> Fecha de radicación de la acción de tutela instaurada por Roy Barreras.

<sup>634</sup> Fecha de radicación de la acción de tutela presentada por la Fundación Lazos de Honor.

<sup>635</sup> Fecha de radicación de la acción de tutela interpuesta de los señores Vásquez Cardozo y Muñoz Mendivelso.

después de que la Mesa Directiva y el presidente del Senado decidieron no dar por aprobado el Acto Legislativo 05 de 2017 –Senado– y 017 de 2017 –Cámara de Representantes–<sup>636</sup>, y no remitirlo para su promulgación. Este término no puede ser considerado “razonable” de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, por tres razones.

*Primero*, tal y como lo reconoció la mayoría de la Sala, la Corte Constitucional ha considerado que un plazo superior a 6 meses es *prima facie* irrazonable y desconoce el requisito de inmediatez<sup>637</sup>.

*Segundo*, los accionantes no demostraron que la presentación de la tutela por fuera de dicho término se encontrara justificada. De un lado, las acciones de tutela y de cumplimiento a las que la sentencia hace referencia en los fundamentos jurídicos 180–184 no fueron presentadas por el senador Roy Barreras, la Fundación Lazos de Honor y los señores Vásquez Cardozo y Muñoz Mendivelso. Por el contrario, fueron instauradas por el entonces Ministro del Interior y otros grupos de víctimas. El hecho de que los accionantes en este caso denuncien los mismos actos da cuenta de que tenían intereses concordantes y homogéneos a los del Ministro del Interior y los otros grupos de víctimas, pero no demuestra su diligencia ni justifica su inactividad procesal durante más de un año y medio. De otro lado, la sentencia C-080 de 2018 no constituyó un “*hecho nuevo*” que habilitara restablecer el término para la interposición de nuevas acciones de tutela relacionadas con la decisión de la Mesa Directiva y el presidente del Senado de no dar por aprobado el Acto Legislativo. Las reglas sobre el cálculo del quórum y las mayorías para aprobar el Acto Legislativo ya estaban previstas por el artículo 134 de la Constitución y los artículos 116 y 117 de la Ley 5ª de 1992. Tal y como lo reconoce la mayoría de la Corte, la sentencia C-080 de 2018, a pesar de ser novedosa, no modificó estas reglas y tampoco constituyó un cambio jurisprudencial en relación con su correcta interpretación.

*Tercero*, la presunta vulneración de los derechos al debido proceso y a la participación política de las víctimas no era permanente y actual. La Corte Constitucional ha señalado que el estudio de la permanencia en el tiempo de las vulneraciones, como regla de constatación del requisito de inmediatez, no puede hacerse a partir de la satisfacción material de las pretensiones de la demanda. El análisis del juez de tutela debe fundarse en las acciones u omisiones a los que la parte actora atribuye la vulneración de sus derechos. De esta manera, sólo existe una vulneración permanente si las acciones u omisiones presuntamente violatorias *se extienden en el tiempo*. Interpretar que la no satisfacción de la pretensión supone una afectación permanente haría nugatorios los efectos del requisito de inmediatez, así como todos los términos de caducidad y prescripción de las acciones judiciales<sup>638</sup>. En este caso, observo que las presuntas vulneraciones a los derechos de los accionantes no se extendieron en el tiempo, por el contrario, se habrían perfeccionado el 6 de diciembre de 2017 con la decisión del presidente del Senado de no remitir el Acto Legislativo para su promulgación. El hecho de que, a la fecha, este Acto Legislativo no haya entrado en vigor demuestra que las presuntas vulneraciones a los derechos de los accionantes no habrían sido reparadas, pero no que la *acciones* y *omisiones* de las autoridades accionadas sean continuas y permanentes.

<sup>636</sup> En adelante el “Acto Legislativo”.

<sup>637</sup> Corte Constitucional, sentencias T-328 de 2010, T-1063 de 2012 y T-580 de 2017.

<sup>638</sup> Corte Constitucional, sentencia T-412 de 2018.

## (ii) Las acciones de tutela no satisfacían el requisito de subsidiariedad

El artículo 86 de la Constitución Política consagra el principio de subsidiariedad<sup>639</sup> de la acción de tutela, según el cual esta acción es excepcional y complementaria – no alternativa– a los demás medios de defensa judicial. El principio de subsidiariedad parte del supuesto de que las acciones y recursos judiciales ordinarios están diseñados para proteger la vigencia de los derechos fundamentales y, por lo tanto, los jueces ordinarios son quienes “*tienen el deber preferente*” de garantizarlos<sup>640</sup>. El constituyente no instituyó la acción de tutela para sustituir ni suplir “*los mecanismos ordinarios de protección*”<sup>641</sup>, sino para asegurar la garantía de los derechos fundamentales únicamente en aquellos eventos en que estos no brindan una protección adecuada, integral y oportuna. De este modo, el requisito de subsidiariedad de la tutela implica que esta sólo procede en dos eventos: (a) cuando el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial *idóneo* y *efectivo*, caso en el cual la tutela procede como mecanismo de protección definitivo; o (b) cuando, a pesar de existir otros medios ordinarios idóneos y efectivos, la tutela se interpone con el propósito de evitar un perjuicio irremediable, caso en el cual procede como mecanismo transitorio.

Considero que las acciones de tutela acumuladas al presente trámite no satisfacían el requisito de subsidiariedad. Esto es así, porque la protección de los derechos fundamentales y la satisfacción de las pretensiones de los accionantes podía obtenerse mediante los medios de control de nulidad simple y nulidad y restablecimiento del derecho previstos por los artículos 137 y 138 del CPACA.

En *primer lugar*, encuentro que la decisión del presidente del Senado de no remitir el Acto Legislativo para a su promulgación era un *acto administrativo*, no una decisión política o legislativa. La decisión propiamente política y legislativa fue la *deliberación y votación* del proyecto, no la constatación -correcta o incorrecta- de los quóruns y mayorías. La decisión del presidente del Senado de no remitir el Acto Legislativo para promulgación, bajo el entendido de que no había sido aprobado, fue un acto administrativo, por tres razones. De un lado, (a) fue tomada el 6 de diciembre de 2017, es decir, después de que el trámite legislativo del proyecto de Acto Legislativo había culminado, lo cual ocurrió el 30 de noviembre de 2017. De otro lado, (b) era una decisión *reglada* –no discrecional–, puesto que fue adoptada en ejercicio de la función prevista por el artículo 43.4 de la Ley 5ª de 1992 consistente en “*decidir las cuestiones o dudas que se presenten sobre la aplicación del [reglamento]*”<sup>642</sup> y debía soportarse en las reglas de quóruns y mayorías prescritas por los artículos 134 de la Constitución y 116 y 117 del de la Ley 5º de 1992. Además, (c) tenía la virtualidad de crear, modificar y extinguir una situación jurídica concreta. La categorización de esta decisión como un acto administrativo implica que era susceptible de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En *segundo lugar*, la acción de nulidad simple (art. 137 del CPACA), así como la acción de nulidad y restablecimiento del derecho (art. 138 del CPACA), eran medios judiciales idóneos y efectivos.

<sup>639</sup> Corte Constitucional, sentencia C-531 de 1993.

<sup>640</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-691 de 2017.

<sup>641</sup> Corte Constitucional, sentencias T-284 de 2014 y SU-691 de 2017.

<sup>642</sup> Ley 5ª de 1992, art. 43.4.

De un lado, eran *idóneos*, por cuanto eran materialmente aptos para proteger los derechos fundamentales al debido proceso del senador Roy Barreras y a la participación política de las víctimas y, además, permitían satisfacer integralmente sus pretensiones. En efecto, en el marco de estas acciones judiciales, el Consejo de Estado está facultado para (a) verificar si el Acto Legislativo fue aprobado de acuerdo con las reglas de quórum y mayorías aplicables, (b) en caso de comprobarse un error en la aplicación de dichas reglas, dejar sin efectos la decisión del presidente del Senado; (c) exigir al presidente del Senado remitir el Acto Legislativo para su promulgación y (d) ordenar los remedios que considerara adecuados para reparar integralmente los daños y violaciones a los derechos del senador Roy Barreras y los de las víctimas que se derivaron del acto administrativo declarado nulo.

De otro lado, estos medios de control también eran *eficaces*, debido a que permitían brindar una protección oportuna a los derechos fundamentales. A diferencia de lo afirmado por la mayoría, considero que el hecho de que la acción de nulidad simple que actualmente se tramita ante el Consejo de Estado en contra de la decisión del presidente del Senado no haya sido aún resuelta, no demuestra la ineficacia de este medio de control. Esto, porque el examen de eficacia de un medio ordinario de defensa no se limita a la constatación cuantitativa del tiempo que ha tardado su resolución. Por el contrario, este estudio exige al juez de tutela llevar a cabo un análisis *cualitativo* de la diligencia del juez ordinario en el trámite de la acción o recurso. En este caso, observo que la acción de nulidad simple se ha tramitado de forma celeré y sin dilaciones injustificadas, por lo tanto, es razonable inferir que será resuelta en un término adecuado y oportuno.

En consecuencia, dado que los accionantes en el caso *sub examine* no interpusieron los referidos medios de control y tampoco coadyuvaron las acciones que terceros presentaron con el mismo objeto, encuentro que las solicitudes de tutela no cumplían con el requisito de subsidiariedad y, por lo tanto, la Sala Plena debió declararlas improcedentes.

## 2. La Corte Constitucional excedió sus facultades constitucionales

En cualquier caso, aún si se aceptara que las acciones de tutela eran procedentes, discrepo de la decisión de fondo y de los remedios ordenados, porque considero que la Corte excedió abiertamente las facultades que el constituyente le confirió como juez de tutela, desconoció el principio de separación de poderes e intervino ilegítimamente en el proceso constituyente.

*Primero*, la Sala Plena excedió las facultades que el constituyente le confirió como juez de tutela, puesto que examinó de oficio el *iter legislativo* del Acto Legislativo (fundamentos 412–460). El acto legislativo 01 de 2016<sup>643</sup> dispone que el examen de los vicios e irregularidades en el proceso de aprobación de los actos legislativos que se tramitaban por medio del procedimiento legislativo especial para la paz, también conocido como *fast track*, debe ser llevado a cabo por la Corte Constitucional por medio del control *abstracto* y automático de constitucionalidad. La Sala Plena desconoció esta regla al adelantar dicho examen en el marco de la presente acción de tutela y, de esta forma, vació de contenido el estudio de constitucionalidad del

<sup>643</sup> “Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”.

procedimiento legislativo que le corresponde ejercer una vez el proyecto de Acto Legislativo le sea eventualmente remitido por el Presidente de la República.

*Segundo*, la Sala Plena desconoció el principio de separación de poderes, porque dispuso la forma en que debían resolverse las discrepancias sustanciales que existían entre los textos de los informes de conciliación aprobados por el Senado de la República y la Cámara de Representantes. El examen del trámite legislativo de los actos de reforma que la Corte lleva a cabo en sede de control abstracto de constitucionalidad –*no en sede de tutela*– se limita a examinar si existe o no un texto conciliado y si, en consecuencia, el proyecto de acto legislativo objeto de control fue o no aprobado en el Congreso conforme a las reglas del procedimiento legislativo dispuestas por el artículo 161 de la Constitución. La Corte Constitucional carece de competencia para ordenar a las autoridades del Congreso (a) reabrir un trámite legislativo culminado, (b) “*desarchivar*” un proyecto de reforma constitucional y (c) “*ensamblar*” su texto definitivo conforme a parámetros fijados por la propia Corte. Una decisión de este tipo no sólo excede las facultades constitucionales del juez de tutela, sino que además condiciona *ex ante* la formación de la voluntad legislativa y restringe desproporcionadamente el ejercicio de las funciones políticas de los órganos de representación popular.

*Tercero*, la Corte alteró de manera sustancial el contenido del Acto Legislativo, puesto que modificó los periodos de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz y, en concreto, amplió su vigencia hasta el año 2030. La Constitución no confiere al juez de tutela poder constituyente de reforma y, por esta razón, encuentro que la Sala Plena no estaba facultada para modificar un proyecto de acto legislativo que impacta significativamente el funcionamiento del sistema democrático y las dinámicas electorales. La modificación de las reglas constitucionales sobre la conformación del poder político corresponde al constituyente –primario o derivado–, no a la Corte Constitucional.

Cordialmente,

PAOLA ANDREA MENESES MSOQUERA  
Magistrada