



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN CUARTA**  
**SUB SECCIÓN B**

Bogotá D. C., nueve (09) de febrero de dos mil dieciocho (2018)

**SENTENCIA AT No. 018**

**MAGISTRADA PONENTE:** CARMEN AMPARO PONCE DELGADO

**EXPEDIENTE:** 11001-33-35-016-2017-00456-01 (Acumulados 2017-00262, 2017-00346, 2017-00437, 2017-00531, 2017-00314, 2017-00318 y 2017-00211)

**DEMANDANTE:** ROBINSON LÓPEZ DESCANSE Y OTROS

**DEMANDADO:** CONGRESO DE LA REPÚBLICA

**REFERENCIA:** IMPUGNACIÓN DE TUTELA

Procede la Sala a resolver la impugnación presentada por la parte demandada contra el fallo proferido el 18 de diciembre de 2017 por el Juzgado Dieciséis (16) Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, que tuteló los derechos fundamentales a la participación política del señor Robinson López Descanse, y a la representación de los señores Osnay Cuesta Mena, Faustino Emilio Rocha Padilla, Juana Lucía Alegría Banguera y Cristian Mena Arboleda.

**I. ANTECEDENTES**

**A. DEMANDA**

**1. LAS PRETENSIONES.**

Con los libelos demandatorios, los actores formularon como tales las siguientes:

Procesos 2017-00456, 2017-00314, 2017-00262, 2017-00531, 2017-00437  
y 2017-00346.

*“Primera. Amparar, como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, los derechos fundamentales a la Paz y a la participación de todos en las decisiones que nos afecten y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, a la representación política y al debido proceso administrativo en la formación de la ley.*

*Segunda. Ordenar al Presidente del Senado, en su condición de Presidente de la República (sic), que envíe el texto del 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” a la Presidencia de la República para su respectiva sanción, y que luego de ello prosiga su trámite ante la Corte Constitucional”.*

Proceso 2017-00318.

*“2.1. Amparar constitucionalmente los derechos fundamentales a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (Art. 40). Elegir y ser elegido (núm. 1). A tomar parte en las elecciones y otras formas de participación democrática (núm. 2). A la igualdad (Art. 13). A la paz (Art. 22). Al debido proceso (Art. 29). A las normas para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera. Del bloque de constitucionalidad de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, art. 21. Núms. 1, 2 y 3. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, art. XX; del Pacto de San José, art. 23. Núm. 1. Lits. a), b) y c); y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos el art. 25 Lits. a), b) y c), vulnerado por el accionado representando por el presidente del Congreso de la República de Colombia.*

*2.2. Ordenar al accionado, remitir de inmediato, a través de su presidente para su sanción con las respectivas notas de aprobación, el A.L. 05 de 2017 Senado – 017 de 2017 Cámara”.*

Proceso 2017-00211.

*“Violación de los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado colombiano, al debido proceso administrativo, al derecho de ser*

*elegidos y los demás que resultaren conexamente conculcados, por su proceder irregular al archivar el proyecto de acto legislativo que crea las 16 circunscripciones especiales en la cámara de representantes para las víctimas del conflicto armado en Colombia y representantes de los territorios especialmente afectados por la violencia”.*

## 2. LOS HECHOS.

Como fundamentos fácticos de la acción, los demandantes coincidieron en señalar, en síntesis, lo siguiente:

El Gobierno Nacional presentó el proyecto de Acto Legislativo 017 de 2017 Cámara, y 05 de 2017 - Senado, en el cual se creaban 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2018-2022 y 2022-2026.

En trámite de dicho acto legislativo finalizó en sesión del 30 de noviembre de 2017, celebrada por la Plenaria del Senado de la República, al concluir que el mismo no había sido aprobado por votación mayoritaria.

Ello condujo a que el Congreso de la República omitiera su deber de enviar al Presidente de la República el proyecto del acto legislativo para su sanción, quebrantando los derechos fundamentales a la paz, la participación de todos en las decisiones que afectan la vida económica, administrativa, política y cultural de la Nación, el debido proceso y la representación política de las víctimas.

### B. CONTESTACIÓN A LA DEMANDA

Mediante escrito radicado el 12 de noviembre de 2017, el Congreso de la República, actuando por intermedio del Secretario General del Senado de la República, dio respuesta a la acción de tutela presentada por el señor Robinson López Descanse y otros, oponiéndose a las pretensiones consignadas en ella, bajo los argumentos que se sintetizan a continuación (fls. 33 a 36 c. 1):

**EXPEDIENTE: 110013335016 2017 00456 01**  
**DEMANDANTE: ROBINSON LÓPEZ DESCANSE Y OTROS**  
**DEMANDADOS: CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**IMPUGNACIÓN ACCIÓN DE TUTELA**

En ejercicio de sus funciones, el Congreso de la República tramitó el proyecto de Acto Legislativo No. 017 de 2017 Cámara - 03 de 2017 Senado, para crear 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2018 - 2022 y 2022 - 2026, atendiendo a lo establecido en el artículo 157 de la Carta Política, concordante con el canon 147 y siguientes del Reglamento del Congreso.

La pretensión de los demandantes relacionada con el traslado del Acto Legislativo 017 de 2017, no es procedente ante la ausencia de texto para ello, en la medida que este no cumplió con los requisitos constitucionales exigidos para su expedición, ordenándose su archivo definitivo.

En ese contexto, se advierte que no existió texto del acto legislativo a falta de su aprobación, el Congreso de la República no podía remitirlo para su sanción ante la Presidencia de la República y, por ello, considera que las súplicas de la demanda carecen de sustento jurídico y normativo que evidencien una procedencia.

### **C. TERCEROS VINCULADOS**

#### **Presidencia de la República.**

El Presidente de la República, actuando por intermedio de apoderada judicial, en su calidad de tercero vinculado al proceso dio respuesta a la acción de tutela objeto de estudio en los siguientes términos (fls. 44 a 46 c. 1):

Para el Gobierno Nacional resulta claro que el informe de conciliación al proyecto de acto legislativo sobre circunscripciones especiales de paz necesitaba obtener 50 votos favorables en el Senado de la República, con el fin de lograr la mayoría absoluta, dado que la mitad aritmética de 99 es 49.5. El informe obtuvo, en efecto, dicha votación y, en consecuencia, fue aprobado por el Senado.

EXPEDIENTE: 110013335016 2017 00456 01  
DEMANDANTE: ROBINSON LÓPEZ DESCANSE Y OTROS  
DEMANDADOS: CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
IMPUGNACIÓN ACCIÓN DE TUTELA

De modo que, aun cuando las directivas del Senado de la República hayan certificado una realidad contraria a la que se acaba de exponer, ello no puede constituirse en un obstáculo para que la Corte Constitucional ejerza la competencia que la Carta Política le confiere para revisar el proyecto de Acto Legislativo, como fue expuesto por el señor Presidente de la República en el oficio dirigido ante dicha Corporación el 07 de diciembre de 2017.

Luego, a juicio del tercero vinculado, debe declararse que el Congreso de la República certificó una realidad contraria a la que daba cuenta de la situación fáctica y jurídica entorno a la aprobación de la creación de las circunscripciones especiales para la paz, en tanto la mayoría absoluta no debía contabilizarse con base en la cifra de 102 senadores, sino en el número real certificado y reconocido que asciende a 99 senadores.

Lo anterior, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 134 de la Constitución Política que prevé de manera expresa 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 que no puedan ser reemplazadas.

#### **Procuraduría General de la Nación.**

La Procuradora Auxiliar para Asuntos Constitucionales de la Agencia Especial del Ministerio Público se pronunció acerca de las pretensiones y hechos invocados por los demandantes en los términos que a continuación se sintetizan (fls. 49 a 56 c. 1):

La acción de tutela no es el mecanismo idóneo para discutir la aprobación del Acto Legislativo 017 de 2017 Cámara - 05 de 2017 Senado, en la medida que la evaluación es de un acto secretarial en abstracto; sin embargo, a juicio del Ministerio Público, el mecanismo constitucional puede resultar procedente para

EXPEDIENTE: 110013335016 2017 00456 01  
DEMANDANTE: ROBINSON LÓPEZ DESCANSE Y OTROS  
DEMANDADOS: CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
IMPUGNACIÓN ACCIÓN DE TUTELA

conjurar una eventual violación al derecho fundamental de acceso a la acción judicial procedente.

La Corte Constitucional es la única autoridad que puede evaluar la constitucionalidad de los proyectos aprobados mediante el procedimiento legislativo especial para la paz. En tal sentido, no es posible que el juez de tutela ordene la promulgación del Acto Legislativo, pues ello requiere un escrutinio de la validez de acto secretaria y ello puede ser realizado por el Alto Tribunal Constitucional.

Del mismo modo, puede ordenarse la promulgación transitoria de una norma constitucional, en la medida que ello implicaría un desconocimiento a la voluntad soberana, ya que la única forma de poder ordenar válidamente una acción de esta naturaleza es la de establecer en forma definitiva la existencia de una voluntad constituyente inequívoca, y esto únicamente puede ser realizado en desarrollo del juicio abstracto de constitucionalidad.

#### D. FALLO IMPUGNADO

El Juzgado Dieciséis (16) Administrativo del Circuito de Bogotá, mediante sentencia proferida el 18 de diciembre de 2017, tuteló los derechos fundamentales a la participación política del señor Robinson López Descanse, y a la representación de los señores Osnay Cuesta Mena, Faustino Emilio Rocha Padilla, Juana Lucía Alegría Banguera y Cristian Mena Arboleda, tras considerar en síntesis lo siguiente (fls. 167 a 188 c. 1):

El mecanismo de amparo resulta procedente en la medida que no existen acciones judiciales idóneas para resolver la controversia planteada por los actores.

Agrega que aun cuando con la acción de cumplimiento podría obtenerse el cumplimiento del Acto Legislativo 017 de 2017, lo cierto es que esta no resulta

ajustada a la pretensión de los tutelantes, cual es la protección de sus derechos fundamentales a la participación y representación ciudadana, cuya vulneración deviene en el trámite adelantado por el Senado de la República para la aprobación de dicho acto legislativo.

En el trámite de la acción de tutela se logró acreditar que el señor Robinson López Descanse es víctima del conflicto armado y que pertenece a un grupo étnico de especial protección constitucional. Asimismo, que este cuenta con el aval de los Gobiernos Étnicos Locales para participar en la elección de los Representantes a la Cámara por las circunscripciones transitorias de paz que se acordaron en el Acuerdo Final de Paz.

Por otra parte, los demás accionantes también son víctimas de la violencia, son afrodescendientes y pretenden ser representados por quienes resulten elegidos en las citadas circunscripciones.

Con el Acto Legislativo 17 de 2017 se quiere reformar la Constitución Política de 1991, para lograr la participación y representación política de las víctimas del conflicto que pertenecen a zonas determinadas para la circunscripción especial; empero, el mismo fue archivado a partir de una interpretación de la regla de mayorías a la que estaba sometido el trámite de ese proyecto, cuando en el Acuerdo Final de Paz se anunció la creación de tales circunscripciones.

Por ello, considera el *a quo*, las autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe lo establecido en el Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los compromisos, el espíritu y los principios de dicho Acuerdo Final.

Dadas las anteriores razones, en primera instancia se resolvió amparar los derechos fundamentales reclamados por los demandantes, ordenando al Secretario General y al Presidente del Congreso de la República insertar de manera inmediata en la Gaceta del Congreso de la República el Acto Legislativo

017 de 2017, a efectos de sujetarlo al control único por parte de la Corte Constitucional.

#### D. IMPUGNACIÓN

Congreso de la República.

Mediante escrito radicado el 11 de enero de 2018, el Congreso de la República, actuando por intermedio del Secretario General del Senado de la República, impugnó la decisión proferida en primera instancia por el Juzgado Dieciséis (16) Administrativo del Circuito de Bogotá, a cuyo efecto señaló (fls. 258 a 259 c. 1):

Se solicita declarar la nulidad de todo lo actuado en la medida que, a juicio del impugnante, la acción de tutela promovida por los actores debía ser conocida en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda – Subsección B, a quien le fue repartida inicialmente y en segunda instancia por el H. Consejo de Estado; luego, el Tribunal no podía aducir el desconocimiento de las normas legales sobre competencia, cuando la Corte Constitucional ha señalado que las reglas de reparto no podrán invocarse en ningún caso para rechazar la competencia o plantear conflictos negativos de competencia.

Por otro lado, se advierte que la acción de tutela es improcedente por existir otro mecanismo de defensa judicial como lo es la acción de cumplimiento, cuyo trámite de primera instancia ya se surtió en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Finalmente, recalca que en virtud del principio de separación de poderes, la acción de tutela constituye una grave y lesiva intromisión en las funciones del poder legislativo por parte del poder judicial, pues la facultad del Presidente de

objetar actos reformatorios de la Constitución lo haría participe del poder de reforma derivado, en cabeza del Congreso.

### Terceros interesados.

Con escrito radicado el 11 de enero de 2018, el cual fue ampliado el 02 de febrero del año que cursa, los señores Luis Jaime Salgar Vegalara, Oscar Ortiz González, Lorena Garnica, Virginia Garcés, Jaime Castro, Rubén Darío Lizarralde, Carlos Hugo Ramírez, Paola Tamayo y Laura Silva Gómez, impugnaron la decisión adoptada en primera instancia alegando la improcedencia de la acción de tutela para controlar las decisiones emanadas del legislativo. La delimitación del alcance de la tutela es necesaria para preservar su esencia, asegurar su efectividad y garantizar el adecuado funcionamiento de las instituciones y el ejercicio de las libertades civiles y políticas.

Las pretensiones invocadas por los demandantes se apartan de manera absoluta y radical de los objetivos propios de la acción de tutela. En efecto, los demandantes alegan que la Mesa Directiva del Congreso de la República no observó el procedimiento legislativo respecto de un proyecto de acto legislativo y que de ahí se deduce una violación a los derechos a la paz, a la participación política y a la representación como víctimas del conflicto.

Así, la injerencia del juez de tutela en los pormenores del trámite de las reformas constitucionales y de los proyectos de ley, no sólo conduce a una violación manifiesta de la independencia del Congreso, sino que implica también un desplazamiento del principio de representación democrática, pues dicha facultad se encuentra única y exclusivamente en cabeza de las Mesas Directivas del Congreso.

De otro lado, se advierte que la tesis de que la mayoría absoluta no es un número predeterminado en las reglas de configuración constitucional del

EXPEDIENTE: 110013335016 2017 00456 01  
DEMANDANTE: ROBINSON LÓPEZ DESCANSE Y OTROS  
DEMANDADOS: CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
IMPUGNACIÓN ACCIÓN DE TUTELA

Congreso y de sus Cámaras, sino que se trata de una cifra variable que está expuesta a eventuales cambios y modificaciones que responden a las contingencias penales que puedan experimentar los congresistas, debilita los pilares del régimen constitucional e incentiva reformas carentes de legitimidad.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. DE LA COMPETENCIA DE ESTE TRIBUNAL PARA CONOCER DE LA IMPUGNACIÓN DEL FALLO DE TUTELA Y DE LA SOLICITUD DE NULIDAD ELEVADA POR LA PARTE DEMANDADA.

El artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, *"Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política"*, establece:

**"Artículo 37. Primera instancia.** Son competentes para conocer de la acción de tutela, a prevención, los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza que motivaren la presentación de la solicitud".

Dicho precepto normativo fijó la competencia por factor territorial para conocer de las acciones de tutela en primera instancia, atribuyéndole tal facultad a los Jueces o Tribunales con jurisdicción en el lugar donde se produjo la amenaza o vulneración del derecho fundamental cuyo amparo se reclama.

Con el Decreto 1382 de 2000, se definieron las reglas de reparto de la acción de tutela así:

**"Artículo 1°.** Para los efectos previstos en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, conocerán de la acción de tutela, a prevención, los jueces con jurisdicción donde ocurriere la violación o la amenaza que motivare la presentación de la solicitud o donde se produjeren sus efectos, conforme a las siguientes reglas:

1. Las acciones de tutela que se interpongan **contra cualquier autoridad pública del orden nacional**, salvo lo dispuesto en el siguiente inciso, serán repartidas para su **conocimiento, en primera instancia, a los tribunales superiores de distrito judicial, administrativos y consejos seccionales de la judicatura.**

**A los jueces del circuito o con categorías de tales, le serán repartidas para su conocimiento, en primera instancia, las acciones de tutela que se interpongan contra cualquier organismo o entidad del sector descentralizado por servicios del orden nacional o autoridad pública del orden departamental.**

A los jueces municipales les serán repartidas para su conocimiento en primera instancia, las acciones de tutela que se interpongan contra cualquier autoridad pública del orden Distrital o municipal y contra particulares.

Las acciones de tutela dirigidas contra la aplicación de un acto administrativo general dictado por una autoridad nacional serán repartidas para su conocimiento al Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, siempre que se ejerzan como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

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

(...)” (Negrillas adicionales).

De conformidad con la disposición prenotada, los jueces administrativos son competentes para conocer de las acciones de tutela en primera instancia presentadas en contra de cualquier organismo o entidad del sector descentralizado por servicios del orden nacional o autoridad pública del orden departamental; entre tanto, corresponde a los tribunales administrativos avocar conocimiento en primera instancia de las acciones de tutela promovidas contra cualquier autoridad pública del orden nacional.

En el artículo 2.2.3.1.2.1. del Decreto 1069 de 2015 se compilaron dichas reglas de reparto de la misma manera en como fueron establecidas en el Decreto 1382 de 2000; sin embargo, con el Decreto 1983 de 2017, cuya

EXPEDIENTE: 110013335016 2017 00456 01  
DEMANDANTE: ROBINSON LÓPEZ DESCANSE Y OTROS  
DEMANDADOS: CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
IMPUGNACIÓN ACCIÓN DE TUTELA

vigencia comenzó a partir del 1° de diciembre de esa anualidad, las reglas de reparto fueron modificadas en los siguientes términos:

- Las acciones de tutela presentadas en contra de cualquier autoridad, organismo o entidad pública del orden nacional, serán conocidas en primera instancia por los jueces del circuito.
- Las acciones de tutela dirigidas contra las actuaciones del Presidente de la República, del Procurador General de la Nación, del Contralor General de la República, del Fiscal General de la Nación, del Registrador Nacional del Estado Civil, del Defensor del Pueblo, del Auditor General de la República, del Contador General de la Nación y del Consejo Nacional Electoral, serán conocidas en primera instancia por los tribunales.

Quiere significar lo anterior, que en virtud de las reglas de reparto contenidas en el Decreto 1983 de 2017, la demanda presentada por los actores en ejercicio del mecanismo constitucional de tutela contra el Congreso de la República debe ser conocida en primera instancia por el Juez del Circuito en tanto la parte demandada corresponde a una entidad pública del orden nacional.

Por contera, el Tribunal es competente para conocer de la presente impugnación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 37 del Decreto 2591 de 1991 y 1° del Decreto 1983 de 2017.

Con todo, se pone de presente que todos los jueces están habilitados para conocer de las acciones de tutela y, en tal sentido, las reglas contenidas en los decretos mencionados son meramente de reparto. Al efecto, la H. Corte Constitucional en Auto 230 de 2006 señaló:

*“La observancia del mencionado acto administrativo de manera alguna puede servir de fundamento para que los jueces o corporaciones que ejercen jurisdicción constitucional se declaren incompetentes para conocer de una acción de tutela, puesto que las reglas en él contenidas son meramente de reparto”.*

De manera que, aun cuando existen reglas de reparto específicas para conocer las acciones de tutela, lo cierto es que estas no autorizan al juez de tutela a declararse incompetente y menos a nulificar las actuaciones que se adelanten durante su trámite; luego, tratándose del conocimiento de dicho mecanismo constitucional no pueden suscitarse entre jueces conflictos de competencia funcional, más si por factor territorial en aplicación de lo dispuesto en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991.

En virtud de lo anterior, la Sala no accederá a la solicitud de declaratoria de nulidad propuesta por el Congreso de la República con su impugnación, en la medida que, de un lado, está demostrada la competencia de este Tribunal para conocer el asunto de la referencia en segunda instancia al tenor de lo previsto en los Decretos 2591 de 1991 y 1983 de 2017 y, del otro, según ha sido manifestado por múltiple jurisprudencia de la H. Corte Constitucional, es deber de todos los jueces conocer de las acciones de tutela, independientemente de las reglas de reparto que se hayan fijado para el efecto<sup>1</sup>.

## 2. DE LA LEGITIMIDAD EN LA CAUSA PARA ACTUAR COMO TERCERO INTERVINIENTE EN LA ACCIÓN DE TUTELA.

El artículo 13 del Decreto 2591 de 1991 prevé:

**“Artículo 13. Personas contra quien se dirige la acción e intervinientes.** La acción se dirigirá contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental. Si uno u otro hubiesen actuado en cumplimiento de órdenes o instrucciones impartidas por un superior, o con su autorización o aprobación, la acción se entenderá dirigida contra ambos, sin perjuicio de lo que se decida en el fallo. De ignorarse la identidad de la autoridad pública, la acción se tendrá por ejercida contra el superior.

**Quien tuviere un interés legítimo en el resultado del proceso podrá intervenir en él como coadyuvante del actor o de la persona o autoridad pública contra quien se hubiere hecho la solicitud”** (Negrillas de la Sala).

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Auto 129 de 2009.

De conformidad con el texto normativo pretranscrito, cualquier persona que tenga un interés legítimo en las resultas de un proceso adelantado en ejercicio de la acción de tutela, podrá intervenir como coadyuvante de la parte actora o de quien hubiese sido demandado.

Sobre el punto, la H. Corte Constitucional ha señalado<sup>2</sup>:

*“En el trámite de la acción de tutela, reglamentado en el Decreto 2591 de 1991, se prevé que los terceros con interés legítimo pueden intervenir en el proceso de tutela actuando como coadyuvantes.*

*El artículo 13 del Decreto 2591 dispone que “quien tuviere un interés legítimo en el resultado del proceso podrá intervenir en él como coadyuvante del actor o de la persona o autoridad pública contra quien se hubiere hecho la solicitud”. Esto implica, en principio, que con independencia de la categoría particular dentro de la que pudieran ubicarse en razón de su interés en el proceso y del nombre que se les asigne dentro de los procesos ordinarios, en la acción de tutela los terceros se involucran en el proceso porque sus resultados pueden afectarlos, pero lo hacen apoyando las razones presentadas, bien por el actor o por la persona o autoridad demandadas, y no promoviendo sus propias pretensiones.*

*En el trámite de las acciones de tutela esta delimitación del papel de los terceros debe armonizarse con el principio de informalidad y de prevalencia de lo sustancial que rigen el proceso. Es por esto que una persona que no solicitó el amparo y que luego es vinculada a su trámite, bien por solicitud de las partes o por decisión oficiosa del juez, puede advertir que su interés no se reduce al resultado del proceso, sino que también es titular de los derechos que se ven vulnerados o amenazados en el caso concreto.*

*Esto ocurre en virtud de los mismos hechos más o menos delimitados desde la instauración de la tutela, y porque es la misma persona o autoridad pública accionada quien con su conducta ha generado esta situación presentada al juez de tutela”.*

De modo que quienes pueden resultar involucrados en un proceso constitucional de tutela, son aquellos que se puedan ver afectados con la

<sup>2</sup> T – 269 del 29 de marzo 2012. M.P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.

EXPEDIENTE: 110013335016 2017 00456 01  
DEMANDANTE: ROBINSON LÓPEZ DESCANSE Y OTROS  
DEMANDADOS: CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
IMPUGNACIÓN ACCIÓN DE TUTELA

decisión que se llegare a adoptar sin que necesariamente implique la vulneración de un derecho fundamental del tercero interesado, pues su actuación sería como coadyuvante del tutelante o del demandado.

En el caso *in examine*, el fallo proferido por el Juzgado Dieciséis (16) Administrativo del Circuito de Bogotá, además de haber sido impugnado por el órgano legislativo, fue recurrido por unos terceros interesados quienes dicen tener interés legítimo dentro del proceso como coadyuvantes del ente demandado, al tratarse de la aprobación de un Acto Legislativo mediante el cual se pretende reformar la Constitución Política de 1991.

Según se lee en el escrito de impugnación radicado por aquellos, observa la Sala que los fundamentos jurídicos que se traen a colación para controvertir la decisión del *a quo*, guardan similitud con aquellos que fueron manifestados por el Congreso de la República, los cuales se centran en la improcedencia de la acción de tutela para controlar un procedimiento eminentemente legislativo que recae en la Mesa Directiva del demandado.

Así las cosas, la calidad de estos como terceros interesados es legítima en la medida que las decisiones que se adopten por el órgano legislativo o por cualquier otra autoridad competente para reformar la Constitución Política, es un asunto que concierne y afecta a todos los ciudadanos colombianos, donde se debe resaltar la participación ciudadana cuyo sustento se halla consignado en el preámbulo de la Carta Política al constituir el pueblo colombiano dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice el orden público, económico y social.

Luego, con arraigo al Estado Social de Derecho acogido por Colombia y en aplicación del sistema jurídico en el que se resalta el valor del pluralismo, la Sala vincula a los terceros que suscribieron el libelo de impugnación radicado el 11 de enero de 2018 y ampliado el 02 de los corrientes mes y año, como interesados con legitimidad para actuar como coadyuvantes del Congreso de la

República.

### 3. DE LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA.

Según lo establece el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia, toda persona podrá incoar la acción de tutela para reclamar ante los jueces de la República la protección inmediata de sus derechos fundamentales cuando quiera que sean violados o amenazados por la acción o la omisión de las autoridades o de particulares en los casos que señala la ley y procede solo cuando el afectado no dispone de otro medio judicial de defensa, salvo que la utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

El numeral 1° del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991 en relación con la improcedencia de la acción de tutela, dispone:

**"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" (Negrilla fuera de texto).**

De lo dicho se tiene que esta acción tiene particularidades esenciales como son:

- a. Está instituida para la protección de derechos fundamentales.
- b. Subsidiariedad, por cuanto solo resulta procedente cuando el perjudicado no dispone de otro medio de defensa judicial, salvo que busque evitar un perjuicio irremediable.

c. Inmediatez, porque se trata de un instrumento jurídico de protección inmediata, procedente cuando se hace preciso disponer la guarda efectiva, concreta y actual del derecho fundamental objeto de vulneración o amenaza.

Sin embargo, se recuerda que la existencia de otro medio judicial no deviene obligatoriamente en la improcedencia de la intervención del juez de tutela, pues deben tenerse en cuenta que la H. Corte Constitucional ha señalado dos circunstancias especiales cuando hay mecanismos alternativos, a saber: (i) que los medios alternos con que cuenta el interesado deben ser *idóneos*, esto es, aptos para obtener la protección requerida, con la urgencia que sea del caso; y (ii) que a pesar de la existencia de otros medios de defensa judicial, resulta procedente la acción de tutela cuando se *utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable*.

Así las cosas, cuando la tutela se interpone como mecanismo transitorio, habida cuenta de la existencia de un medio judicial ordinario idóneo, es preciso demostrar que ésta es necesaria para evitar un perjuicio irremediable. Dicho perjuicio se caracteriza según la jurisprudencia por lo siguiente: "*(i) por ser cierto e inminente, es decir, que su existencia actual o potencial se infiera objetivamente a partir de una evaluación razonable de hechos reales, y no de meras conjeturas o deducciones especulativas; (ii) ser grave, en la medida en que amenace con lesionar -o lesione- un bien o interés jurídico de alta importancia para el afectado; y, (iii) requerir la atención urgente de las autoridades, en la medida en que su prevención o mitigación resulte indispensable e inaplazable para evitar la generación de un daño antijurídico que posteriormente no podrá ser reparado*"<sup>3</sup>.

Conforme lo expuesto, se precisa que atendiendo el carácter residual y subsidiario que le atribuyó la carta política a la acción de tutela, por regla general esta se torna improcedente ante la existencia de otro mecanismo judicial.

<sup>3</sup> Ver, entre otras, las Sentencias T-225 de 1993 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), T-253 de 1994 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa) y T-142 de 1998 (M.P. Antonio Barrera Carbonell).

#### 4. PROBLEMA JURÍDICO.

Para abordar el análisis de fondo del asunto de la referencia, corresponde previamente a esta Sala de Decisión determinar si la acción de tutela presentada por los tutelantes resulta procedente ante la inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial por medio del cual se obligue tramitar el procedimiento de promulgación del Acto Legislativo 017 de 2017 Cámara - 05 de 2017 Senado.

#### 5. ANÁLISIS DE LA SALA.

Con la acción de tutela se solicita el amparo de los derechos de representación y participación ciudadana, los cuales consideran vulnerados los demandantes por la decisión del Congreso de la República de archivar 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”*.

El juzgado (16) Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, accedió a las pretensiones de la demanda bajo la consideración de que, (i) no existían otras acciones judiciales idóneas para resolver la controversia planteada, (ii) que la Acción de cumplimiento no era procedente para proteger los derechos fundamentales a la participación política, representación política y debido proceso administrativo de los accionantes y (iii) la condición de víctimas de la violencia de algunos de los accionantes.

Según es manifestado por ambas partes, la razón por la cual el Senado de la República resolvió archivar el proyecto de acto legislativo sin continuar con el trámite sancionatorio y de promulgación, radicó en el quorum decisorio que se requería para aprobar el proyecto; luego, claramente, el problema devino de la

EXPEDIENTE: 110013335016 2017 00456 01  
DEMANDANTE: ROBINSON LÓPEZ DESCANSE Y OTROS  
DEMANDADOS: CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
IMPUGNACIÓN ACCIÓN DE TUTELA

determinación de la mayoría necesaria para no tener por aprobado el Acto Legislativo 017 de 2017 Cámara - 05 de 2017 Senado.

El quórum para la aprobación de actos legislativos está contenido en los artículos 116, 117 y 196 de la Ley 5ª de 1992 "por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes". Por tanto, entiende la Sala que al tratarse de una controversia de contenido jurídico sobre la interpretación y alcance de dichas normas, es tema que debe ser resuelto bien sea por la Corte Constitucional en ejercicio de las facultades de control automático (cuando el proyecto es aprobado), o plantearse ante la jurisdicción contencioso administrativa el cumplimiento de dichas disposiciones.

Precisamente cursa ante el H. Consejo de Estado en segunda instancia la acción de cumplimiento promovida por el señor Ministro del Interior Guillermo Rivera Flórez, contra el Presidente del Senado de la República, señor Efraín Cepeda Saravia, cuya pretensión se concretó en lo siguiente:

*"Solicito al Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca, ordene al Dr. Efraín Cepeda Saravia, en su calidad de Presidente del Congreso de la República, enviar el Proyecto de Acto Legislativo 017 de 207 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", para que se adelante su correspondiente trámite de promulgación, en tanto este proyecto cumplió su trámite legislativo y fue aprobado con las mayorías exigidas por la Constitución y la Ley 5 de 1992".*

Lo anterior quiere decir, que el tema aquí debatido, al tiempo está surtiendo su curso normal ante la jurisdicción contencioso administrativa, quien mediante sentencia de fondo, resolverá cuál es el quorum deliberatorio y aprobatorio a aplicarse en el caso, que en últimas definirá la suerte del citado proyecto.

Además se tiene que en el trámite de acción de cumplimiento, por ser una acción pública pueden intervenir todos los ciudadanos, incluidos los aquí accionantes para plantear y defender sus argumentos.

**EXPEDIENTE: 110013335016 2017 00456 01**  
**DEMANDANTE: ROBINSON LÓPEZ DESCANSE Y OTROS**  
**DEMANDADOS: CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**IMPUGNACIÓN ACCIÓN DE TUTELA**

Luego, al existir un medio judicial idóneo para resolver el conflicto, la tutela se torna en improcedente.

El A quo sustentó la procedencia de la tutela, bajo la interpretación de que los accionantes no pretendían el cumplimiento del Acto Legislativo, sino la aprobación del mismo, sin embargo, tal como se vio, la procedencia de la acción de cumplimiento no se predica del “fallido acto legislativo”, sino de las normas que rigen el procedimiento de aprobación del mismo.

Tampoco cabe la tutela como mecanismo transitorio para la protección de los derechos fundamentales de representación y participación ciudadana, en consideración a la calidad de víctimas de la violencia 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.

Ahora bien, el juez de la acción contenciosa ordinaria, puede adoptar o no, la medida cautelar solicitada, sin que por ello haya un prejuzgamiento o habilite otras vías como la tutela para buscar el mismo resultado.

En conclusión, contrario al A quo, la tutela no es el mecanismo legal procedente, ni siquiera de manera transitoria, para resolver el conflicto jurídico planteado, que entiende la Sala se circunscribe a la interpretación de las normas que rigen el procedimiento de aprobación de los actos legislativos.

Ahora bien, las consideraciones sociales, políticas, económicas, sociológicas y otras que haya tenido en consideración la Corporación Legislativa para desestimar el proyecto, y que los accionantes consideran vulneran sus derechos a la representación y participación ciudadana, por ser razones exógenas al campo jurídico, escapan a la competencia de los jueces, esto en aras del

respeto al principio de la separación de poderes, que tal como lo ha dicho la Corte Constitucional:

*“En definitiva, el principio de separación de poderes constituye un elemento esencial del ordenamiento superior en tanto instrumento de limitación de poder y garantía de los derechos y libertades y de la realización de los fines estatales. Y tal como fue concebido por el constituyente, exige: (i) la identificación de las funciones del Estado; (ii) la atribución de dichas funciones a órganos estatales diferenciados, en principio, de manera exclusiva y excluyente; (iii) la garantía de que cada órgano goce de independencia, en el sentido de que debe estar exento de injerencias externas en el desarrollo de su función; (iv) la garantía de que cada órgano goce de autonomía, en el sentido de que debe poder desenvolverse y desplegar su actividad por sí mismo, y autogobernarse”<sup>4</sup>.*

Dadas las anteriores consideraciones, la Sala revocará el fallo proferido por el Juzgado Dieciséis (16) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá y, en su lugar, declarará la improcedencia de la acción de tutela ante la existencia de otro mecanismo judicial idóneo como lo es la acción de cumplimiento.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Sub-Sección “B”, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### III. FALLA

**PRIMERO: TENER COMO VINCULADOS** a los terceros interesados que impugnaron la decisión adoptada por el *a quo* mediante escrito radicado el 11 de enero de 2018, ampliado el 06 de febrero del mismo año, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO: REVOCAR** la sentencia proferida el 18 de diciembre de 2017 por el Juzgado Dieciséis (16) Administrativo del Circuito de Judicial de Bogotá, en relación con la acción de tutela presentada por el señor **ROBINSON LÓPEZ**

---

<sup>4</sup> Sentencia C-285/16

EXPEDIENTE: 110013335016 2017 00456 01  
DEMANDANTE: ROBINSON LÓPEZ DESCANSE Y OTROS  
DEMANDADOS: CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
IMPUGNACIÓN ACCIÓN DE TUTELA

DESCANSE Y OTROS, en contra del CONGRESO DE LA REPÚBLICA, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia. En consecuencia, DECLARAR la improcedencia de la acción de tutela presentada por el señor ROBINSON LÓPEZ DESCANSE Y OTROS, contra el CONGRESO DE LA REPÚBLICA, ante la existencia de la acción de cumplimiento como mecanismo judicial idóneo.

TERCERO: Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, remítase el expediente a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutida y aprobada en Sesión de la fecha.



CARMEN AMPARO PONCE DELGADO  
Magistrada



LINA ÁNGELA MARIA CIFUENTES CRUZ  
Magistrada



JOSÉ ANTONIO MOLINA TORRES  
Magistrado