



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

MAGISTRADA PONENTE: ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Bogotá D.C., quince (15) de octubre de dos mil veinte (2020)

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
Radicación: 25001-23-15-000-2020-02312-01
Demandantes: IVAN CEPEDA CASTRO Y OTROS
Demandado: PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Tema: Tutela de fondo – Derecho fundamental a la participación en política referida al ejercicio del control político – Subsidiariedad.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala a resolver las impugnaciones interpuestas por la Presidencia de la República y un tercero con interés contra la sentencia del 1° de julio de 2020, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “A”, concedió el amparo del derecho fundamental de participación política de los accionantes y ordenó:

*“**SEGUNDO:** (...) al señor presidente de la República, Iván Duque Márquez, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia REMITA al Honorable Senado de la República, toda la información y antecedentes relacionados con el ingreso, llegada y permanencia de la Brigada de Asistencia de Fuerza de Seguridad del Ejército de los Estados Unidos de América.*

Lo anterior, para que el Senado de la República, según lo considere, tenga la oportunidad de asumir su función privativa de control político que puede ejercer en todo tiempo, de conformidad con los artículos 138 y 173-4 de la Constitución Política.”

I. ANTECEDENTES

1.1. Solicitud de amparo

1. Con escrito presentado el 11 de junio de 2020, los señores Iván Cepeda Castro, Roosevelt Rodríguez, Antonio Sanguino, José Ritter López, Wilson Arias, Guillermo García Realpe, Victoria Sandino, Temístocles Ortega Narváez, Aida Avella, Gustavo Petro Urrego, Alexander López Maya, Criselda Lobo Silva, Alberto Castilla, Julián Gallo, Jorge Londoño, Iván Marulanda, Feliciano Valencia, Jorge Guevara, Angélica Lozano Correa, Gustavo Bolívar, José Aulo Polo Narváez, Jorge



Robledo, Israel Zúñiga, Pablo Catatumbo y Andrés Cristo¹, en su calidad de senadores de la República, presentaron acción de tutela contra el Presidente de la República – Iván Duque Márquez, con el fin de que les sea amparado su *derecho fundamental de participación política*.

2. Los accionantes consideraron vulnerada tal garantía constitucional dado que el señor Presidente de la República, no solicitó autorización al Senado ni consultó al Consejo de Estado sobre el ingreso al país de una misión de la Brigada Norteamericana de Asistencia de Fuerza de Seguridad, (SFAB) por sus siglas en inglés), desconociendo así que la Constitución Política, prevé que el tránsito de tropas extranjeras por el territorio nacional requiere para su legalización del concurso de las tres ramas del poder público (artículos 173-4², 189-7³ y 237-3⁴).

3. Con base en lo anterior, la parte actora solicitó el amparo de los derechos fundamentales invocados y, en consecuencia, solicitó:

“2.1. Se ampare nuestro derecho fundamental a la participación política, vulnerado por el presidente de la República, IVÁN DUQUE MÁRQUEZ

2.2. Como consecuencia de lo anterior, se ordene al presidente de la República, IVÁN DUQUE MÁRQUEZ que, de manera inmediata, restaure nuestro derecho y nuestra competencia obstruidas y, en consecuencia, deje sin efectos la decisión de 27 de mayo de la anualidad, según la cual autorizó el tránsito y permanencia de una brigada militar de los Estados Unidos en el territorio nacional”.

1.2. Hechos probados y/o admitidos

La Sala encontró demostrados los hechos que a continuación se relacionan, los cuales son relevantes para la decisión que se adoptará en la sentencia:

4. El 27 de mayo de 2020 la Embajada de Estados Unidos publicó un comunicado desde su página en Internet, en el que informó de la llegada al país de una misión de la Brigada Norteamericana de Asistencia de Fuerza de Seguridad⁵.

¹ Folio 15 del expediente.

² **Artículo 173.** Son atribuciones del Senado: 4. Permitir el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República

³ **Artículo 189.** Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: 7. Permitir, en receso del Senado, previo dictamen del Consejo de Estado, el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República.

⁴ **Artículo 237.** Son atribuciones del Consejo de Estado: 3. Actuar como cuerpo supremo consultivo del Gobierno en asuntos de administración, debiendo ser necesariamente oído en todos aquellos casos que la Constitución y las leyes determinen.

En los casos de tránsito de tropas extranjeras por el territorio nacional, de estación o tránsito de buques o aeronaves extranjeros de guerra, en aguas o en territorio o en espacio aéreo de la nación, el gobierno debe oír previamente al Consejo de Estado.

⁵ 1 [Embajada de Estados Unidos en Colombia]. “Misión SFAB viene a Colombia”. Publicado el 27 de mayo de 2020. Disponible en: <https://co.usembassy.gov/es/mision-sfab-viene-a-colombia/>





5. A través de escrito del 1º de junio de 2020, los señores Roy Barreras Montealegre, Iván Cepeda Castro, Antonio Sanguino, Aida Avella Esquivel, Wilson Arias, Roosevelt Rodríguez, Guillermo García Realpe, Luis Fernando Velasco, Julián Gallo, Temístocles Ortega Narváez, Abel Jaramillo, Armando Benedetti, Fabián Díaz, Andrés Cristo, Omar Restrepo, Berner Zambrano, Gustavo Bolívar, Germán Hoyos, Gustavo Petro Urrego, José Ritter López, León Fredy Muñoz, Jhon Jairo Hoyos, María José Pizarro, Harold Valencia, David Racero, Norma Hurtado, Cesar Pachón, Jorge Tamayo, Jorge Londoño, Elber Díaz, Jorge Robledo, Alonso del Rio, Jorge Guevara, Mónica Valencia, Luis Alberto Albán, Pablo Catatumbo, Jairo Cala, Victoria Sandino, Carlos Carreño, Feliciano Valencia, Criselda Lobo Silva, Wilmer Leal, Israel Zuñiga, Germán Navas Talero, Neyla Ruíz, Ángela María Robledo, Iván Marulanda, Juan Luis Castro, Jorge Gómez, Alexander López Maya, Katherine Miranda y Jaime Duran, en su calidad de senadores de la República, presentaron solicitud ante el Presidente de la República con el fin de que se les indicara:

- Las razones por las cuáles la opinión pública fue informada a través de un comunicado de prensa de la Embajada de los Estados Unidos de América, acerca de la presencia de tropas de ese país en el territorio nacional y no por medio de una declaración suya.
- Rindiera un informe al Senado de la República en el que explicara de manera detallada la naturaleza, objetivos y condiciones de la presencia militar extranjera en Colombia, con el fin de que sea sometido a consideración de la Corporación, en virtud de lo establecido en el numeral 4 del artículo 173 de la Constitución Política y el numeral 9º del artículo 313 de la Ley 5ª de 1992 - Reglamento Interno del Congreso, en los que se indica que es atribución del Senado de la República, “[p]ermidir el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República”.

6. Con ocasión de la anterior solicitud, el 3 de junio de 2020 se celebró sesión plenaria en el Senado, que contó con la presencia del Ministro de Defensa, y quien explicó que los militares que ingresaron al país lo realizaron en el marco del acuerdo de cooperación militar que Colombia celebró con Estados Unidos y se trata de un cuerpo élite que pertenece al arma de infantería, encargado de brindar a naciones aliadas una asistencia especializada en la lucha contra el narcotráfico.

7. Refirió que está integrado por 53 militares que durante su permanencia en el país realizarán tareas de asistencia y entrenamiento, sin que participen activamente en operaciones militares. Específicamente, señaló que brindarán asesoría a los Estados Mayores de las Fuerzas de Tareas Conjuntas “...en procedimientos y tácticas que permitan mejorar la efectividad operacional en la lucha contra el narcotráfico”.

8. De los 53 militares que ingresaron al país, 5 lo hicieron el 27 de mayo de 2020 y los 48 restantes el 3 de junio del año en curso, quienes para la fecha de presentación de la acción de tutela se encontraban en aislamiento preventivo obligatorio.



9. Mediante escrito del 8 de septiembre de 2020, el Ministro de Defensa indicó que los 53 militares que conforman la Brigada Norteamericana de Asistencia de Fuerza de Seguridad –SFAB, aún se encuentran en territorio colombiano cumpliendo funciones de asesoría, capacitación y entrenamiento, distribuidos en las siguientes unidades:

- **Unidades del Comando General (21 militares):**
 - En la Fuerza de Tarea Conjunta de Estabilización y Consolidación “Hércules” - Tumaco, hay diez (10) militares asesores de la SFAB
 - En la Fuerza de Tarea Conjunta “Omega” – La Macarena, hay once (11) Asesores de la SFAB
- **Unidades del Ejército Nacional (21 militares):**
 - En la Fuerza de Tarea Vulcano – Tibú, hay diez (10) militares asesores de la SFAB
 - En la Brigada Contra el Narcotráfico – Larandia / Bogotá, hay once (11) militares asesores de la SFAB
- **Estado Mayor del Grupo SFAB (11 militares):**
 - Un grupo conformado por once (11) militares asesores de la SFAB están ubicados en las instalaciones del Cantón Norte de la Ciudad de Bogotá D.C. y tienen bajo su cargo actividades de coordinación.

1.3. Fundamentos de la solicitud

10. La parte actora señaló que el señor Presidente de la República no solicitó permiso al Senado ni consultó al Consejo de Estado sobre el ingreso al país de una misión de la Brigada Norteamericana de Asistencia de Fuerza de Seguridad, (SFAB), desconociendo que la Constitución Política prevé que el tránsito de tropas extranjeras en el territorio nacional requiere para su autorización del concurso de las tres ramas del poder público (artículos 173-4 y 237-3).

11. También formularon reparos frente a la interpretación y aplicación que el Presidente de la República le ha dado a la expresión “*tránsito de tropas extranjeras*” contenida en la Constitución Política, ya que, en sentir de los accionantes, el Gobierno se excusa en que la misma únicamente se refiere al paso de militares extranjeros por el territorio nacional y no a la permanencia de los mismos en el país, para no vincular en tan importante decisión a las demás ramas del poder público, con lo que desconoce el aval tripartito que la Constitución Política prevé para estos casos, lo que vulnera además el respeto al pluralismo y la participación democrática.

12. Igualmente, manifestaron que la competencia que se adjudicó el Presidente de la República, para tomar de manera independiente y autónoma la decisión de permitir el ingreso de militares extranjeros a Colombia, desconoce el principio de colaboración entre poderes. Al respecto indicaron:



“El artículo 173 numeral 4 de la Constitución Política establece con claridad meridiana que la única autoridad competente para autorizar el tránsito de tropas extranjeras en el territorio nacional es el Senado de la República. En consecuencia, no le está permitido arrogarse dicha atribución a ninguna otra autoridad ni del mismo poder público ni de otro. Ahora, según la estructura institucional del Estado, las otras dos ramas del poder público concurren en este asunto con atribuciones constitucionales diferentes: i) el poder ejecutivo, representado por el Presidente de la República, en su calidad de Jefe de Estado, a quien le corresponde “[d]irigir las relaciones internacionales” (artículo 189 numeral 2 de la Constitución Política); ii) y, el poder judicial, representado por el Consejo de Estado, quien actúa como cuerpo supremo consultivo de la administración y quien debe ser oído previamente por el gobierno, cuando se trate del tránsito de tropas extranjeras en el territorio nacional (artículo 237 numeral 3 de la Constitución Política). No obstante, la decisión tomada por el presidente Duque desconoce las competencias constitucionales del Senado de la República y del Consejo de Estado”.

1.4. Trámite de la acción de tutela

13. El conocimiento de la demanda le correspondió, por reparto, a la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que, mediante auto del 16 de junio del 2020, la admitió y dispuso:

- i) La vinculación de los demás integrantes del Senado de la República como terceros con interés, para lo cual ordenó a la Secretaría de dicha Corporación publicar el auto admisorio en la página web de la entidad, con el fin de que los interesados intervinieran dentro de los 3 días siguientes a la publicación de la providencia.
- ii) Negó la medida provisional presentada en el escrito de tutela, consistente en ordenar al Presidente de la República abstenerse de permitir el tránsito de los militares estadounidenses por el país y prohibirles que realicen cualquier actividad hasta tanto no se resuelva esta acción constitucional.
- iii) Requirió los informes pertinentes a la Presidencia de la República y aceptó como pruebas las aportadas con el escrito de tutela.

1.5. Intervenciones

14. Realizadas las notificaciones ordenadas, de conformidad con las constancias visibles en el expediente de la acción de tutela, se presentaron las siguientes intervenciones:

1.5.1. Presidencia de la República

15. Mediante escrito presentado el 19 de junio de 2020, la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República solicitó negar el amparo del derecho fundamental invocado, al considerar que la regla constitucional citada por los accionantes, para fundamentar la vulneración de su derecho a la participación política, se aplica





exclusivamente frente al tránsito de tropas extranjeras, esto es, *“la garantía del principio de neutralidad para controlar el paso de tropas por el territorio colombiano en su tránsito hacia un tercer país con fines militares o bélicos(...).*

16. Afirmó que el Presidente de la República no estaba obligado a someter el asunto a aprobación del Senado, pues actuó en calidad de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa y que, el artículo 189, numeral 2 de la Constitución le confiere la competencia para dirigir las relaciones internacionales reconociéndole la capacidad de *“comprometer y obligar al país frente a otras naciones, gozando a su vez de amplias y exclusivas facultades en el manejo de las relaciones diplomáticas y de cooperación con otros Estados”.*

17. En relación con lo que debe entenderse como *“tránsito de tropas extranjeras”* indicó que la naturaleza de las disposiciones constitucionales involucra la neutralidad que debe regir las relaciones internacionales de la República de Colombia con los otros Estados, por lo que, su único fin es controlar el paso de tropas por el territorio colombiano en su tránsito hacia un tercer país con fines militares o bélicos.

18. Así, cuando se formule una petición en ese sentido ante el Presidente de la República su autorización puede ser interpretada como un apoyo de Colombia al país que solicitó el tránsito de las tropas y, por esa razón, es obligatorio que la decisión sea adoptada por el Senado y, *“en su defecto, por el propio presidente con la intervención del honorable Consejo de Estado en su condición de órgano consultivo del Gobierno. Siendo ello así, es claro que sólo para efectos de autorizar el paso de fuerzas foráneas por el territorio colombiano con destino a otro país, es que el presidente de la República requiere la anuencia del honorable Senado de la República o, en su defecto, del Consejo de Estado, sin que tal autorización pueda exigirse en los casos de ingreso de personal perteneciente a fuerzas extranjeras de países amigos en territorio colombiano para fines de cooperación que no están relacionados con acciones militares propiamente dichas”.*

19. Destacó que la Brigada de Asistencia de Fuerza de Seguridad -SFAB- llegó al territorio nacional el 27 de mayo del 2020, con el objetivo de iniciar capacitaciones, asesoría y entrenamiento para fortalecer la lucha contra el narcotráfico, en el marco del Acuerdo entre el Gobierno de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América relativo a una Misión del Ejército, una Misión Naval y una Misión Aérea de las Fuerzas Militares de los Estados Unidos de América, suscrito en Bogotá el 7 de octubre de 1974⁶. Por tanto, el propósito de su llegada no es transitar por el territorio en misión bélica para agredir otras naciones, ni realizar operaciones

⁶ Hace referencia al denominado Acuerdo de Misiones Militares de 1974, cuyo objeto consistió en prorrogar la permanencia de las Misiones Militares de los Estados Unidos de América establecidas en Colombia e integrar en uno solo los convenios existentes (consideraciones, artículo 1, artículo 30). Misiones que se establecieron con el fin de prestar cooperación de carácter consultivo y técnico al Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea de la República de Colombia (artículo 2). El Acuerdo se celebró con fundamento en la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas del 18 de abril de 1961. Corte Constitucional, Auto A-288, 17,08.2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.



permanentes conjuntas con las Fuerzas Militares de Colombia. Únicamente sus acciones están encaminadas a fortalecer la lucha contra la red del narcotráfico.

1.5.2. Ministerio Público- Procuradora Quinta Delegada Judicial II en Asuntos Contencioso Administrativos ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca

20. La representante del Ministerio Público rindió concepto en el que indicó que el asunto no cumple con el requisito de la subsidiariedad, toda vez que los accionantes cuentan con la acción pública ordinaria para que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad total o parcial del *“Acuerdo de Ejecución o Acuerdo de Cooperación, en virtud del cual se instrumentó la presencia temporal de cincuenta y tres (53) miembros de la Brigada Norteamericana de Asistencia de Fuerza de Seguridad -SFAB-“* o al menos *“la carencia de efectos jurídicos, tal y como ocurrió con el Acuerdo Complementario para la Cooperación y la Asistencia Técnica en Defensa y Seguridad entre los Gobiernos de la República de Colombia y los Estados Unidos de América, suscrito en Bogotá el 30 de octubre de 2009.*

21. Igualmente, señaló que, si *“el cuestionamiento de los accionantes se dirige contra un acto administrativo expedido por el Gobierno Nacional en el marco de un acuerdo internacional de cooperación, será el juez de la jurisdicción de lo contencioso administrativo el competente para adelantar el juicio de legalidad de ese acto y no el juez de tutela. Esto teniendo en cuenta que los jueces de tutela no pueden adelantar el juicio de legalidad de los actos administrativos.”*

1.6. Sentencia de primera instancia

22. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, en sentencia dictada el 1º de julio de la presente anualidad amparó el derecho a la participación ciudadana de los accionantes y, en consecuencia, ordenó:

“SEGUNDO: (...) *al señor presidente de la República, Iván Duque Márquez, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia REMITA al Honorable Senado de la República, toda la información y antecedentes relacionados con el ingreso, llegada y permanencia de la Brigada de Asistencia de Fuerza de Seguridad del Ejército de los Estados Unidos de América.*

Lo anterior, para que el Senado de la República, según lo considere, tenga la oportunidad de asumir su función privativa de control político que puede ejercer en todo tiempo, de conformidad con los artículos 138 y 173-4 de la Constitución Política”

23. El *a quo* consideró los accionantes gozaban de legitimación en la causa por activa, por cuanto el control político del Congreso incluye una órbita subjetiva de representación social que configura el derecho al ejercicio de las funciones parlamentarias (*ius in officium*), por la importancia de la representación de ejercen

24. Al abordar el fondo del asunto, el Tribunal precisó que la decisión de permitir el tránsito de tropas extranjeras no es de competencia exclusiva del Presidente de la



República, sino que, a la luz de las normas constitucionales, en ella deben participar el Senado de la República y el Consejo de Estado, como garantía del control político que estos órganos ejercen sobre el ejecutivo.

25. Consideró que la sola interpretación del Gobierno nacional acerca del concepto de tránsito de tropas extranjeras implica que se dejen sin efecto las competencias del Senado de la República y del Consejo de Estado, reconocidas en la Constitución Política. De manera que la definición sobre el concepto de tránsito de tropas extranjeras por el territorio colombiano es propia del control político, previsto en las normas constitucionales y no del Jefe de Estado.

26. Concluyó que *“la actuación del señor presidente de la República de omitir el trámite constitucional en un asunto tan sensible como la Soberanía del Estado y no someter al control político la presencia de una brigada militar extranjera, es abrogarse una competencia inexistente para esa autoridad, lo que vulnera los derechos a la participación política y el debido proceso constitucional de los accionantes, en su condición de senadores de la República.”*

27. La sentencia de primera instancia fue notificada el 2 de julio de 2020, por medios electrónicos.

1.7. Impugnación

28. En escritos separados, remitidos el 7 de julio de 2020 la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República y el entonces senador Álvaro Uribe Vélez impugnaron el fallo de primera instancia.

1.7.1. Impugnación interpuesta por Álvaro Uribe Vélez

29. De una parte, el señor Uribe Vélez, quien fue vinculado al proceso de la referencia en calidad de tercero con interés, al ser integrante del Senado de la República, afirmó que la tutela i) no cumple con el requisito de subsidiariedad, por cuanto el mecanismo de defensa idóneo es la acción de cumplimiento, ya que lo pretendido por los accionantes es la aplicación del artículo 173, numeral 4º de la Constitución Política y el numeral 9º del artículo 313 de la Ley 5ª de 1992.

30. Así mismo, indicó que ii) no existe vulneración de derechos fundamentales, dado que no es posible, identificar el aspecto subjetivo y el titular del derecho en el caso concreto, ya que las actividades del Estado se derivan de cláusulas que establecen competencias y deberes directamente exigibles a órganos o autoridades del Estado, sin que de ellas se desprendan derechos subjetivos o posiciones jurídicas subjetivas que puedan considerarse derechos fundamentales.

31. En ese sentido, consideró que la sentencia de primera instancia no es clara en identificar porqué se vulneró el derecho fundamental a la participación política de los accionantes y, por el contrario, dicha decisión generó los siguientes inconvenientes:





“i) Implica la creación de un procedimiento constitucional inexistente: ante un aparente conflicto positivo de competencias constitucionales entre el Senado y el Presidente de la República en torno al artículo 173.4 superior, este último debe someter a consideración del primero la resolución del conflicto sin que la Constitución así lo haya previsto. ii) Interfiere arbitrariamente en las competencias y la discrecionalidad que la Constitución le otorga al señor Presidente de la República de Colombia como supremo director de las relaciones internacionales, y convierte de facto al Senado en cuerpo consultivo del Gobierno Nacional para definir si debe o no proceder a solicitar la autorización de que trata el artículo 173.4 superior. iii) El planteamiento del Tribunal lleva a una contradicción insalvable pues, aunque afirma que el juez de tutela no es el competente para decidir qué es “tránsito de tropa extranjera”, al disponer que el asunto debe ser remitido al Senado para que decida si ejerce la competencia prevista en el artículo 173.4 de la Constitución, está implícitamente definiendo que, en efecto, se está ante el supuesto previsto en la norma para activar la competencia constitucional. iv) Le arroga la titularidad de una competencia colegiada a algunos miembros del Senado que pudiendo ejercer los mecanismos deliberativos y decisorios previstos en el Reglamento del Congreso, en el marco de la plenaria no los invocaron ni mucho menos los ejercieron, obviando la decisión legítima de todos los demás miembros del Senado que consideran improcedente el ejercicio de la competencia constitucional”.

1.7.2. Impugnación interpuesta por la Presidencia de la República

32. Por su parte, la Presidencia de la República requirió la revocatoria del amparo concedido, al considerar que no se configuró vulneración alguna de los derechos fundamentales al debido proceso o de participación política de los actores. Afirmó que no se desconocieron los artículos 173, 189 y 237 de la Constitución Política ni ningún otro mandato legal o constitucional, ya que no se está frente al tránsito de tropas extranjeras. Advirtió que, por el contrario, se trata de una actividad propia del desarrollo de los Acuerdos Bilaterales de Cooperación Internacional, en razón a que los militares que ingresaron no pretenden llegar a un tercer Estado o desarrollar actividades bélicas al interior del país.

33. Resaltó que el Presidente de la República no estaba en la obligación constitucional de someter al conocimiento, debate y autorización del Senado el arribo de una brigada del Ejército de los Estados Unidos de América, pues sus fines son netamente de intercambio de experiencias, asesoría y capacitación para la lucha contra el narcotráfico, cuestiones que no involucran el tránsito ni operaciones, por lo que a los actores no se les impidió participar en una materia que constitucionalmente debía someterse a su autorización.

34. Manifestó que el juez de primera instancia se equivocó y no resolvió el asunto fundamental de esta acción constitucional, esto es, no determinó porqué el arribo de una brigada del Ejército de los Estados Unidos de América para fines de intercambio de experiencias, asesoría y capacitación para la lucha contra el narcotráfico constituye “tránsito de tropas extranjeras en el territorio de la República”, que permita endilgarle al accionado el desconocimiento de mandatos constitucionales. En virtud de esa primigenia falencia interpretó equívocamente las



competencias constitucionales del Senado de la República y otorgó un amparo infundado e innecesario.

1.8. Trámite en segunda instancia

35. Recibido el expediente por la Magistrada Ponente se recibieron las siguientes intervenciones:

1.8.1. Presidencia de la República

36. Mediante escrito del 4 de agosto de 2020, la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, refirió que en cumplimiento de la orden de tutela del 1° de julio del año en curso, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección "A", remitió toda la información relacionada con el ingreso de los militares extranjeros al Secretario General del Senado, documentos frente a los cuales dicho funcionario informó, a través del oficio No. PRE-CS-4113 del 7 de julio de 2020, lo siguiente:

"recibí (...) comunicación suscrita por un total de 69 honorables senadores de 07 partidos políticos que representan a más de la mayoría absoluta de los integrantes de esta Corporación,(...) En dicha comunicación, los honorables senadores establecen que "consideramos que en lo respectivo a la llegada a Colombia de una comisión asesora de la Brigada de Asistencia de Fuerza de Seguridad (SFAB por sus siglas en inglés) del Gobierno de Estados Unidos, el Honorable Senado de la República ha ejercido de manera satisfactoria el control político que le asiste a este cuerpo colegiado, y por tratarse de un asunto de cooperación militar que no implica tránsito de tropas, no procede dar aplicación a lo señalado por el numeral 4° del artículo 173 de la Constitución Política".

37. Lo anterior, permite concluir el cumplimiento de la orden dada y la facultad para que el Gobierno nacional pueda mantener y seguir adelantando las actividades de asesoría y cooperación del personal asesor de la Brigada de Asistencia de Fuerza de Seguridad del Gobierno de Estados Unidos.

38. Mediante escrito del 11 de septiembre de la presente anualidad, la parte accionada informó las actuaciones posteriores al fallo de primera instancia que certifican el cumplimiento de la orden de tutela y las múltiples respuestas que ha remitido al senador Iván Cepeda que dan cuenta de la existencia de una carencia actual de objeto.

1.8.2. Iván Cepeda – parte accionante

39. En su calidad de accionante, el 27 de agosto de 2020, puso en conocimiento de la Sección Quinta, las actuaciones que adelantó para evidenciar el incumplimiento de la orden dada el 1° de julio de 2020 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección "A". En efecto, señaló que el cumplimiento de la orden de tutela debe informar a la autoridad judicial y no a la administrativa, como en efecto lo realizó el Secretario del Senado. De otra parte, refirió que las ordenes impartidas por el *a quo* constitucional involucraban la





suspensión de los efectos jurídicos de la autorización para cualquier actividad de esa brigada militar en el territorio nacional, mientras el Senado de la República definía su intención de participar o no en el asunto.

40. Por lo anterior, la orden de suspensión rige hasta tanto el Senado de la República, no el presidente de esa Corporación, menos aún un grupo de congresistas, decida si asume o no su deber funcional, para lo cual debe mediar un acto de la Corporación pública, mediante una sesión de la Plenaria del Senado, para que toda la Corporación discuta y vote sobre el particular, de conformidad con la Ley 5ª de 1992, hecho que no ha ocurrido.

41. Finalmente, indicó que los fallos de tutela se impugnan en el efecto devolutivo, por lo tanto, las órdenes impartidas por el juez de primera de instancia rigen hasta tanto el Consejo de Estado resuelva la impugnación presentada por el Presidente de la República, Iván Duque Márquez, no obstante los militares se encuentran ejerciendo actividades en el país. Para sustentar lo anterior allegó los siguientes documentos.

- Comunicación del 7 de julio de 2020, dirigida al presidente del Senado de la República, Lidio García Turbay, en cinco (5) folios.
- PDF de GMAIL envío de comunicación dirigida al presidente del Senado de la República, Lidio García Turbay, en un (1) folio.
- Comunicación del 10 de agosto de 2020, dirigida al presidente de la República, Iván Duque Márquez, en dos (2) folios.
- PDF de GMAIL envío de comunicación dirigida al Presidente de la República, Iván Duque Márquez, en un (1) folio.
- Comunicación fechada el 9 de julio de 2020, recibida el día 15 del mismo mes y año, suscrita por el secretario general del Senado de la República, Gregorio Eljach Pacheco, en dos (2) folios.
- PDF de GMAIL recibido de comunicación del secretario general del Senado de la República, Gregorio Eljach Pacheco, en un (1) folio.
- Comunicación de 17 de julio de 2020, del presidente del Senado de la República, Lidio García Turbay, con destino a la secretaría jurídica de la Presidencia de la República, Clara María González Zabala, en dos (2) folios.

42. El 10 de septiembre del año en curso, allegó un nuevo escrito, a través del cual remitió los siguientes documentos:

- PDF que contiene comunicación fechada el 18 de agosto de 2020, enviada el 9 de septiembre de la presente anualidad, suscrita por la secretaria jurídica de la Presidencia de la República, Clara María González Zabala, en cinco (5) folios.
- PDF que contiene comunicación fechada el 8 de septiembre de 2020, suscrita por Oscar Enrique Ortiz González, secretario de gabinete del Ministerio de Defensa Nacional, dirigida a la secretaria jurídica de la



Presidencia de la República, Clara María González Zabala, en cinco (5) folios.

- PDF que contiene traslado derecho de petición fechado el 18 de agosto de 2020, suscrito por la secretaria jurídica de la Presidencia de la República, Clara María González Zabala, dirigida al ministro de Defensa Nacional, Carlos Holmes Trujillo García, en dos (2) folios.
- PDF que contiene comunicación fechada el 8 de septiembre de 2020, suscrita por la secretaria jurídica de la Presidencia de la República, Clara María González Zabala, en siete (7) folios.
- PDF que contiene comunicaciones suscritas por el Ministerio de Defensa Nacional, en tres (3) folios.

1.8.3. Intervenciones de terceros

1.8.3.1. Ciudadanos Juan Manuel Charry, Augusto Jiménez y otros

43. Con memorial radicado el 21 de julio de 2020, los ciudadanos Juan Manuel Charry, Augusto Jiménez, Liliana Reyes, Andrés Espinosa, Alejandra Carvajal, Laura Coll y Ernesto Cavelier, manifestaron su intención de coadyuvar la impugnación presentada por el Presidente de la República, para ello afirmaron que el fallo impugnado desconoció la jurisprudencia sobre los actos administrativos verbales, que para el caso corresponden a las declaraciones del señor Ministro de Defensa, Carlos Holmes Trujillo, quien estableció que el asunto no tenía que ser remitido al Senado de la República, pues estaba sujeto a los Convenios de Cooperación con los Estados Unidos de Norte América, en tal medida podían ejercer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, tornando improcedente la acción de la referencia.

44. Afirmaron que los accionantes no surtieron el trámite previo ante ninguna comisión ni ante la plenaria de la corporación legislativa, razón por la cual la acción de tutela es improcedente. Agregaron que no existió alguna actuación del Presidente de la República que limitara la posibilidad de control político por parte del Senado de la República.

45. Agregaron que no es posible desconocer la competencia presidencial de la dirección de las relaciones internacionales y la existencia de tratados internacionales, en especial los tratados de asistencia militar.

46. Consideraron que el Tribunal invocó la sentencia T-983A de 2004 referente a la doctrina foránea expuesta por el Tribunal Constitucional español con el nombre del *ius in officium*, según la cual, los legisladores una vez definido el status propio del cargo, pueden reclamar excepcionalmente la protección cuando consideren que fueron ilegítimamente constreñidos. Sin embargo, consideraron que dejó de lado la teoría de *interna corporis acta*, derivada de la separación de poderes, exigiendo previamente que sean las mesas directivas y eventualmente las plenarios a través



de los recursos de ley, quienes garanticen los derechos de los congresistas, aspecto que obvió el tribunal de primera instancia al resolver el asunto.

1.8.3.2. Intervención de los senadores Paloma Valencia, Carlos Felipe Mejía y José Obdulio Gaviria

47. A través de escrito del 21 de julio de 2020, los senadores Carlos Felipe Mejía, Paloma Valencia Laserna y José Obdulio Gaviria indicaron que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “A”, no los reconoció como terceros con interés ni declaró la nulidad de todo lo actuado dada la indebida notificación alegada, lo que comporta una clara vulneración de sus derechos fundamentales, igualmente reiteraron los argumentos presentados como impugnación de la siguiente manera:

“El fallo de tutela es confuso y ambiguo en el uso de términos, definición de competencias e inclusión de instituciones en el asunto. (...). Además, adolece de un grave defecto sustantivo: adopta una postura sobre el concepto de “tránsito de tropas extranjeras” que es incoherente, irrazonable y alejada de la tradición constitucional del país. La providencia cercena las funciones constitucionales del Presidente de la República para administrar las relaciones internacionales del país -artículo 189.2-. La presencia de los militares de la brigada norteamericana de Asistencia de Fuerza de Seguridad (SFAB), como se ha explicado ampliamente por el Gobierno, se lleva a cabo en cumplimiento de convenios de cooperación internacional con fines no operacionales. Se trata de actividades de intercambio de experiencias, asesoría y capacitación para la lucha contra el narcotráfico. Es obvio que esas actividades no requieren autorización del Senado de la República ni concepto del Consejo de Estado”.

1.8.3.3. Señor William Cañón Velandia

48. Mediante escrito del 3 de septiembre de 2020, el ciudadano Cañón Velandia consideró que dada la trascendencia de los aspectos de rango constitucional que se debaten en la presente acción de tutela, más allá del derecho invocado por la parte actora lo que se discute es la soberanía nacional que reside en el pueblo, lo que involucra directamente los derechos a la participación en las decisiones adoptadas por las autoridades en la vida política, jurídica y económica, por lo que era obligatorio vincular de manera clara y específica a la ciudadanía en general para que ejerciera dentro de tal marco de soberanía.

49. El ciudadano solicitó se le reconociera como tercero coadyuvante y se revocara la decisión de primera instancia dada la existencia de otros mecanismos de defensa judicial, como lo es la nulidad por inconstitucionalidad señalada por el Ministerio Público, contra los acuerdos bilaterales e instrumentos internacionales. Indicó que no existe perjuicio irremediable en el caso concreto que hiciera viable siquiera la acción como mecanismo transitorio de protección ya que a la fecha de presentación de la acción constitucional ya se habían levantado los términos por parte del Consejo Superior de la Judicatura, de manera que nada le impedía a la parte actora un ejercicio de la acción de nulidad por inconstitucionalidad.



II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. Competencia

50. Esta Sala es competente para conocer de las impugnaciones interpuestas contra la sentencia del 1° de julio de 2020, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “A”, de conformidad con lo establecido en el artículo 86 de la Constitución Política, el artículo 37 del Decreto Ley 2591 de 1991 y en el 1069 de 2015, modificado por el Decreto 1983 de 2017, así como en el Acuerdo 080 de 2019 de la Sala Plena de esta Corporación.

2.2. Cuestiones previas

2.2.1. Referida a las normas procesales que desarrollaron los decretos legislativos que declararon el Estado de excepción

51. El Gobierno nacional, teniendo en cuenta lo dispuesto por el artículo 215 de la Constitución Política y la Ley 137 de 1994, mediante el Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 declaró el Estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por razón de la declaratoria de la pandemia existente a nivel mundial relacionada con la propagación a gran escala del COVID-19. Ello trajo como consecuencia, que la misma autoridad ordenara el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas y dictara otras disposiciones.

52. En ese contexto, el Gobierno nacional, a través del Decreto Legislativo 806 del 4 de junio de 2020, dispuso en su artículo 1° que se implementara el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, con el objeto de agilizar el trámite de los procesos judiciales ante la jurisdicción ordinaria en las especialidades civil, laboral, familia, jurisdicción de lo contencioso administrativo, jurisdicción constitucional y disciplinaria, así como, las actuaciones de las autoridades administrativas que ejerzan funciones jurisdiccionales y en los procesos arbitrales, durante el término de vigencia del decreto⁷.

53. Por otra parte, el Consejo Superior de la Judicatura, profirió varios Acuerdos mediante los cuales se ordenó la suspensión de los términos judiciales y se decretaron medidas transitorias para preservar el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, exceptuando el trámite, decisión y notificación de la acción de tutela y los *habeas corpus*. Sin embargo, el Acuerdo PCSJA20-11567 proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, dispuso en su artículo 1° que a partir del 1° de julio de 2020, levantar la suspensión de términos judiciales y administrativos en todo el país, razón por la cual, el Consejo de Estado, tramitará todas las acciones que le sean presentadas.

⁷ El decreto legislativo rige a partir de su publicación y estará vigente durante los dos (2) años siguientes a partir de su expedición.

2.2.2. Relacionada con existencia de una causal de nulidad advertida por los senadores Paloma Valencia, Carlos Felipe Mejía y José Obdulio Gaviria

54. En su intervención los senadores Carlos Felipe Mejía, Paloma Valencia Laserna y José Obdulio Gaviria indicaron que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “A”, no los reconoció como terceros con interés ni declaró la nulidad de todo lo actuado con fundamento en la que consideran indebida notificación, lo que -a su juicio- comporta una clara vulneración de sus derechos fundamentales.

55. Al respecto, la Sala advierte que, contrario a lo afirmado por los referidos intervinientes, todos los integrantes del Senado fueron vinculados como terceros con interés jurídico en el resultado de la acción de tutela y la petición de declarar la nulidad de lo actuado que estos presentaron en su momento, fue resuelta por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “A”, mediante auto del 13 de julio de 2020, en el que consideró que no había lugar a declarar la nulidad de todo lo actuado por indebida notificación, toda vez que la actuación había cumplido las formalidades garantizado la efectiva vinculación.

56. Lo anterior, por cuanto los solicitantes y demás senadores fueron vinculados al proceso desde el auto admisorio de la demanda de tutela, el cual se notificó por la página *Web* del Senado de la República, al ser este el medio más expedito e ir en consonancia con el uso de los recursos tecnológicos dispuestos para que la Rama Judicial cumpla cabalmente sus funciones,

57. La providencia en cuestión no fue recurrida de tal manera que cobró firmeza, habiéndose permitido la intervención de todos los interesados, por lo que no hay lugar a declarar la nulidad de lo actuado en sede de impugnación.

2.2.3. Relacionada con la coadyuvancia presentada por varios ciudadanos para apoyar la impugnación interpuesta por la Presidencia de la República contra el fallo de primera instancia

58. La coadyuvancia de la acción de tutela se encuentra expresamente prevista en el inciso 2º del artículo 13 del Decreto Ley 2591 de 1991, el cual señala 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.”* (Negrillas de la Sala)

59. Sobre esta figura jurídico procesal, la Corte Constitucional, en la sentencia T-269 de 2012⁸, reiterada en la T-269 del 29 de marzo de 2018⁹, consideró que los terceros con interés legítimo pueden intervenir en el proceso como coadyuvantes, apoyando las razones presentadas por el actor o por persona o autoridad

⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-269, 29.03.2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-070, 1.03.2018, M.P. Alejandro Linares Cantillo



demandada, armonizando el papel de los terceros con los principios de informalidad y prevalencia de lo sustancial que rigen el proceso.

60. Cabe destacar que los ciudadanos intervinientes sustentaron el interés en el resultado del proceso en la titularidad que tienen sobre el derecho a la participación en política, derivado del artículo 40 Constitucional y en defensa de la soberanía nacional que, al tenor de lo dispuesto por el artículo 3º de la Carta reside exclusivamente en el pueblo del cual emana el poder público, quien lo ejerce directamente o a través de sus representantes.

61. En consecuencia, la Sala tendrá como coadyuvantes de la impugnación interpuesta por la Presidencia de la República a los ciudadanos que comparecieron al proceso

2.3. Problemas jurídicos

62. Corresponde a la Sala dar respuesta a los siguientes problemas jurídicos:

1. ¿Tienen legitimación en la causa por activa los señores Iván Cepeda Castro, Roosevelt Rodríguez, Antonio Sanguino, José Ritter López, Wilson Arias, Guillermo García Realpe, Victoria Sandino, Temístocles Ortega Narváez, Aida Avella, Gustavo Petro Urrego, Alexander López Maya, Criselda Lobo Silva, Alberto Castilla, Julián Gallo, Jorge Londoño, Iván Marulanda, Feliciano Valencia, Jorge Guevara, Angélica Lozano Correa, Gustavo Bolívar, José Aulo Polo Narváez, Jorge Robledo, Israel Zúñiga, Pablo Catatumbo y Andrés Cristo, en su condición de Senadores de la República en la acción de tutela de la referencia para solicitar la protección de su derecho fundamental de participación política?
2. ¿Tienen legitimación en la causa por activa los señores Carlos Felipe Mejía, Paloma Valencia Laserna y José Obdulio Gaviria en su calidad de Senadores de la República en la acción de tutela de la referencia para solicitar la protección de su derecho fundamental de participación política e impugnar la decisión de primera instancia?

63. De ser positivas las respuestas a las preguntas anteriores, corresponde a la Sala determinar si procede confirmar, modificar o revocar la providencia del 1º de julio de 2020, dictada en la acción de tutela del vocativo de la referencia, en la que en primera instancia el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección "A", amparó el derecho a la participación política de los accionantes. Para lo cual deberá resolver los siguientes interrogantes:

3. ¿Se satisface en la presente acción constitucional el requisito de la subsidiariedad o como lo indicaron la agente del Ministerio Público, el senador Álvaro Uribe Vélez y el ciudadano William Cañón existen otros



mecanismos de protección judicial idóneos para debatir el asunto de la referencia?

4. ¿Se configuran en el caso concreto los presupuestos que permitan concluir que era necesaria la intervención del Senado de la República para autorizar el ingreso a Colombia de tropas extranjeras o por el contrario el personal militar arribó al país en cumplimiento de los acuerdos y tratados internacionales de cooperación militar celebrados entre Colombia y los Estados Unidos?
5. ¿Desconoce la interpretación del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “A”, al conceder el amparo en primera instancia, las funciones del Presidente de la República, como supremo director de las relaciones internacionales y asigna una nueva competencia al Senado que no está prevista ni constitucional ni legalmente?
6. ¿Vulneró el Presidente de la República el derecho fundamental a la participación política de la parte accionante, al no solicitar autorización del Senado para el ingreso a Colombia de la misión de la Brigada Norteamericana de Asistencia de Fuerza de Seguridad, desconociendo las previsiones del artículo 173, numeral 4 de la Constitución Política?,

2.4. Razones jurídicas de la decisión

64. Por razones de orden metodológico, se analizarán los siguientes temas **i)** generalidades de la acción de tutela, **ii)** legitimación en la causa en las acciones de tutela, **iii)** alcance del derecho fundamental a la participación en política invocado por los accionantes, y **iv)** examen del caso concreto.

2.4.1. Generalidades de la acción de tutela

65. La acción de tutela es un mecanismo de acceso a la justicia, previsto en el artículo 86 de la Constitución, a través del cual toda persona puede solicitar el amparo de sus derechos fundamentales. Se tramita de manera preferente y sumaria debido a la importancia de los bienes que protege y sus reglas de procedimiento se guían por los principios de informalidad y prevalencia del derecho sustancial.

66. La acción de amparo constitucional tiene naturaleza subsidiaria, lo que significa que sólo es procedente cuando no existan otras vías judiciales, adecuadas e idóneas para la protección del derecho fundamental o cuando, pese a existir el mecanismo ordinario, la intervención del juez de tutela es indispensable para evitar un perjuicio irremediable¹⁰. En este último caso, el amparo solo procede cuando los

¹⁰ De acuerdo con la jurisprudencia constitucional el perjuicio irremediable debe ser cierto, grave e impostergable. Sobre el concepto se pueden consultar entre otras, las sentencias T-239 de 2008, T-1291 de 2005 y T- 668 de 2007 dictadas por la Corte Constitucional.



mecanismos ordinarios que ha previsto el legislador para la protección de los derechos no tienen la capacidad de cumplir con ese propósito en las circunstancias del caso concreto.

67. En consecuencia, el examen acerca de la idoneidad y eficacia de los medios judiciales garantiza dos aspectos: i) por una parte, impide que el juez constitucional invada la órbita propia de la juez natural y, ii) por la otra, asegura que los asuntos que resuelve el juez constitucional se refieren exclusivamente a derechos fundamentales.

68. En tal sentido, el juez de tutela tiene la obligación de analizar con especial cuidado las solicitudes de personas vulnerables o en condición de debilidad manifiesta, con el propósito de establecer la exigencia de agotar los medios ordinarios. De ser así, debe analizar si el medio ordinario de protección es razonable o desproporcionado y bajo esta visión determinar la idoneidad y eficacia de los medios de defensa existentes.

69. Por su parte, la idoneidad exige verificar la capacidad del mecanismo ordinario para proteger derechos fundamentales y solucionar el problema jurídico propuesto, mientras que la eficacia implica revisar el potencial de dicho medio judicial para proteger el derecho fundamental de manera oportuna e integral, de acuerdo con las pretensiones y circunstancias específicas que rodean el caso particular y concreto.

2.4.2. Legitimación por activa como presupuesto procesal de la acción

70. El artículo 86 de la Constitución Política, establece que toda persona puede acudir a la acción de tutela *“para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”*.

71. En el mismo sentido, el Decreto 2591 de 1991, *“Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”*, en los artículos 1º, 10, 46 y 49, precisa que esa acción puede ser presentada por cualquier persona que encuentre vulnerados sus derechos fundamentales, bien sea (i) por sí misma; (ii) a través de representante; (iii) apoderado; o (iv) por medio de la agencia oficiosa, cuando el titular de los derechos fundamentales no esté en condiciones de promover su defensa. También pueden interponer acción de tutela los defensores del pueblo y los personeros municipales¹¹.

72. En el artículo 10 de la disposición anotada se consagra la titularidad de la acción, concluyendo que cualquier persona puede acudir a la tutela, por si misma o a través de representante, cuando considere que un derecho fundamental propio se encuentra amenazado o vulnerado.

¹¹Corte Constitucional, Sentencia T-793 del 27.09.07, M. P. Clara Inés Vargas Hernández

73. La Corte Constitucional, en sentencia T-1020 de 2003¹², estableció que para el ejercicio de la acción de tutela no se requiere tener una calidad diferente a la de ser el titular del derecho fundamental o su agente, de manera que no se requiere ser abogado ni actuar por a través de alguno.¹³

74. Aunado a lo anterior, se destaca que la condición de beneficiario de un derecho fundamental se adquiere inicialmente con la titularidad de este. La titularidad de los derechos fundamentales hace referencia a la concreta atribución de un derecho o un deber fundamental que el ordenamiento ha realizado *a favor de un individuo*, generando con ello las diversas posiciones jurídicas en las que éste se encuentra en relación con el poder público y con los demás particulares.

75. Con posterioridad, en la sentencia T-176 de 2011, indicó que la legitimación en la causa por activa constituye una garantía de que la persona que presenta la acción de tutela tenga un interés directo y particular respecto del amparo que se solicita al juez constitucional, de manera que el fallador pueda establecer con toda certeza que el derecho fundamental reclamado es propio del demandante por lo que el análisis de este supuesto procesal es un deber de los jueces constitucionales¹⁴.

2.4.3. Análisis de la legitimación en el caso concreto - Núcleo esencial del derecho a la participación en política

76. Para efectos de analizar este presupuesto en el caso concreto es necesario establecer el núcleo esencial o contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental a la participación en política, consagrado en el artículo 40 de la Constitución, en los siguientes términos:

“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 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.”

¹² Corte Constitucional, Sentencia T- 1020 del 30.10.03. M.P. Jaime Córdoba Triviño

¹³“Todo lo relacionado con el contenido de la solicitud de tutela está contemplado en el artículo 14 del Decreto 2591 de 1991.”

¹⁴ Sobre el mismo tema, ver Corte Constitucional, Sentencia T-511 del 08.08.17. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, Sentencia SU-173 del 16.04.15. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo: “La legitimación en la causa es un presupuesto procesal exigido en la acción de tutela, debido a que los derechos fundamentales son inherentes a las personas y, además, son intransferibles, aun tratándose de personas jurídicas o entidades territoriales. (...)”



Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública”.

77. Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también llamada Pacto de San José de Costa Rica, de la cual Colombia hace parte, de conformidad con la Ley 16 del 30 de diciembre de 1972, en su artículo 23 establece lo siguiente:

“Artículo 23. Derechos Políticos 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.”

78. Las normas citadas permiten concluir que el derecho a la participación política se presenta como una garantía para que los ciudadanos se involucren en el gobierno de su país, no solo con la elección de sus dirigentes si no que, a través de ellos, puedan ejercer un papel fundamental en la toma de decisiones que afecten a toda la población de un territorio.

78. El contenido constitucionalmente vinculante de este fue determinado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-018 de 2018¹⁵, oportunidad en la que indicó que comprende las siguientes potestades: *i) posibilidad de elegir y ser elegido; ii) tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática; iii) constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas; iv) revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley; v) tener iniciativa en las corporaciones públicas; vi) interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley; y vii) acceder al desempeño de funciones y cargos públicos.*

79. La Corte Constitucional, en la sentencia T-117 de 2016, señaló que *“Colombia como Estado Social de derecho, organizado como república democrática, participativa y pluralista, consagró los derechos políticos como derechos fundamentales que permiten a toda la ciudadanía participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Tales principios se materializan mediante los diferentes mecanismos previstos en la ley y en la Constitución.”*

80. Bajo la misma línea de pensamiento, la citada Corporación ha sostenido que los derechos políticos de participación son fundamentales, especialmente porque *“constituyen una esfera indispensable para la autodeterminación de la persona, el aseguramiento de la convivencia pacífica y la consecución de un orden justo.”*

81. Cabe resaltar que, adicionalmente, al Congreso de la República, le fue atribuido por el Constituyente del 1991 el control político, lo cual quedó consagrado en el

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-018 -03.03.2018. M.P. Alejandro Linares Cantillo

artículo 114¹⁶, como una de las competencias generales de la Corporación, circunstancia que tiene especial fundamento en el carácter representativo que ostenta y, para ejercerlo y llenarlo de contenido, le otorgó una serie de potestades y de competencias en distintos ámbitos, entre los que cabe destacar los que consagran autorizaciones o permisos, como el que es objeto de examen¹⁷, las cuales ejerce por conducto de sus integrantes a través de los mecanismos establecidos en la Constitución y, concretamente, en la Ley 5ª de 1991.

82. Al ser el control político una de las funciones propias del Congreso de la República, éste ha extendido su alcance en relación con los sujetos y el objeto a todas aquellas actividades que resulten de interés general y los fines que persiguen. Al respecto, la Corte Constitucional *“ha reconocido que los fines del control político “se han extendido con el paso del tiempo, pues éste ya no es solamente un instrumento para hacer efectiva la responsabilidad política del Gobierno, sino que ha terminado por convertirse en un instrumento para ventilar las principales preocupaciones de la sociedad y en un canal de comunicación entre el Congreso y la opinión pública”*¹⁸.

83. Cabe resaltar que la Constitución Política, en garantía de la soberanía del Estado, le atribuyó al Senado, la facultad de *“permitir el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República”* (artículo 173 numeral 4º) lo cual igualmente se consignó en el numeral 9º del artículo 313 de la Ley 5ª de 1992, potestad que, en virtud del marco constitucional expuesto hasta este momento, permite concluir que constituye una de las especiales modalidades de control que debe ejercer, en forma previa en relación con el Presidente de la República.

84. Siendo ello así, de las potestades esenciales que devienen del derecho fundamental a la participación en política, en la modalidad de control político, del ejercicio de la soberanía nacional ejercida por el pueblo a través de sus representantes en las corporaciones públicas y de la obligación que a estos les asiste, al tenor de lo dispuesto por el artículo 133 Constitucional, de actuar consultando la justicia y el bien común y de responder políticamente frente a la sociedad y a los electores por el cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura, la Sala concluye que los accionantes están legitimados en la causa por activa para incoar la presente acción de tutela.

¹⁶ La Corte Constitucional ha desarrollado dos definiciones de control político, a saber: en sentido amplio y en sentido estricto. En sentido amplio, como toda actividad adelantada con el propósito de cuestionar o investigar actividades de los restantes poderes públicos. Esta función es ejercida por el Congreso principalmente a través de los mecanismos de control político previstos en el ordenamiento jurídico, así como también a través de *“distintos instrumentos y actividades, en desarrollo de las demás funciones (legislativa, de reforma constitucional, electoral, de investigación, entre otras)”*. Corte Constitucional, Sentencia C-472, 12.07.2017, M.P. Carlos Bernal Pulido.

¹⁷ La Constitución consagró varias de las modalidades para el ejercicio del derecho a la participación y al control político como lo son *“la moción de censura y la citación de los ministros (CP art. 135-8-9); el control sobre los estados de excepción (CP arts. 212, 213 y 215), y también la presentación de informes del Gobierno al Congreso en relación con sus acciones y ejecutorias (CP art. 136-3, 150-9, 150-9 y 189-12)”*¹⁷, modalidades específicas de control, de la que es titular el órgano legislativo.

¹⁸ Corte Constitucional, Auto 330 de 19.11.08 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.



85. Ello, adicionalmente, por cuanto le corresponde al juez de tutela constituirse en garante del ejercicio de las funciones parlamentarias, como lo destacó la Corte Constitucional en la Sentencia T-983 A de 2003, circunstancias que permiten superar el presupuesto procesal de la acción objeto de análisis.

86. Lo anterior implica igualmente el reconocimiento de legitimación como intervinientes a quienes en su condición de senadores fueron vinculados a la presente acción e intervinieron en la misma como impugnantes o coadyuvantes en la impugnación, al tiempo que permite abordar el cumplimiento de los requisitos de procedencia de la acción de tutela y, de superarse estos, el fondo del asunto.

2.4.4. Análisis del caso concreto

87. En el *sub lite*, los accionantes aseguraron que se vulneró su derecho fundamental de participación política, en la modalidad de control político, solicitando que se les permita ejercer las atribuciones del artículo 173 numeral 4º de la Constitución Política y, en ese sentido, *“se ordene al presidente de la República, IVÁN DUQUE MÁRQUEZ que, de manera inmediata, restaure nuestro derecho y nuestra competencia obstruidas y, en consecuencia, deje sin efectos la decisión de 27 de mayo de la anualidad, según la cual autorizó el tránsito y permanencia de una brigada militar de los Estados Unidos en el territorio nacional”*.

88. Esta alegación, aunada a la resolutive de la sentencia de primera instancia, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “A”, que amparó el derecho invocado por los accionantes, impone a la Sala analizar si la acción de tutela constituye el mecanismo idóneo para impartir dicha orden, así como establecer si el ordenamiento jurídico contempla mecanismos para obtener su protección, esto es, si se supera en el *sub examine* el presupuesto de la subsidiariedad, según los argumentos expuestos en las impugnaciones objeto de resolución.

89. Al respecto, la Sala advierte que la situación fáctica expuesta, a la luz de los postulados constitucionales que consagran el ejercicio de los controles recíprocos en la teoría de la colaboración armónica y la separación de poderes, implica que el asunto escape a la órbita de competencia del juez de tutela por las siguientes razones:

90. En primer lugar, por cuanto el juez constitucional no puede desconocer la teoría de los *interna corporis acta*¹⁹, en virtud de la cual **excepcionalmente** se admite el

¹⁹ Con fundamento en la cual en la sentencia T-983 A, 8.10.2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil. La Corte consideró que determinados actos parlamentarios y cumplimiento de funciones están excluidos del control judicial y, aun cuando la teoría se expuso inicialmente con fines legislativos, lo extendió a la función de control político. Luis María Díez-Picazo. La autonomía administrativa de las cámaras parlamentarias. Prólogo de Eduardo García de Enterría. Cuadernos de los Studia Albornotiana. Zaragoza. 1985. p. 42. El jurista alemán Rudolf Von Gneist respecto de la naturaleza y justificación de los *interna corporis acta* señaló: *“que un juez sólo podía analizar la validez formal de una ley, respecto de: «(...) aquellas fases del procedimiento legislativo con relevancia ad extra.» Por el contrario, aquellas fases del procedimiento legislativo que se desarrollen completamente al*

control en sede de tutela, cuando por ejemplo, la Mesa Directiva del Congreso es insuficiente para proteger el alcance del derecho al *ius in officium*²⁰ de los congresistas²¹, erigiéndose la misma en un límite a la procedencia de la acción para proteger el derecho fundamental a la participación en política.

91. Esta teoría fue expuesta por la Corte Constitucional en la sentencia **T-983 A** de 2004, en la que resolvió la petición de amparo elevada por un senador de la república quien solicitó la protección de los derechos fundamentales a la participación en política y a la igualdad frente a la ley que consideró vulnerados por el Presidente y la Mesa Directiva del Senado, al impedirle realizar un debate a varios funcionarios estatales, en relación con el manejo de los fondos para la reconstrucción del eje cafetero (FOREC), precisando que este mecanismo excepcional no era procedente, por cuanto el actor no utilizó en su debido momento los recursos previstos en la Ley 5ª de 1992 para controvertir las decisiones que a su juicio constituían una violación al reglamento.

92. Siendo ello así, la Corte consideró que el juez constitucional no puede interferir para “vulnerar el núcleo mínimo de autonomía reconocido a las Cámaras Legislativas en la Constitución y en la Ley Orgánica de Funcionamiento del Congreso.”, lo cual quedó expuesto en los siguientes términos:

“... 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 al 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 ajena”.*²²

interior del Parlamento y que carezcan de relevancia externa, no podían ser objeto de control jurisdiccional alguno”.

²⁰ Concebida como una garantía reconocida constitucionalmente a los Congresistas con el propósito de asegurar la efectividad de los derechos fundamentales a la participación en el ejercicio y control del poder político y al acceso y desempeño en condiciones de igualdad en el desarrollo de las funciones y cargos públicos. Ver entre otras, Corte Constitucional, Sentencia T-983 de 08.0.04

²¹ Procederá el amparo del *ius in officium* de los congresistas quebrante su núcleo esencial manifestado en las actividades directamente relacionadas con la producción legislativa, tales como, el poder formar parte de una Comisión Constitucional Permanente, el reconocimiento de la iniciativa legislativa, el derecho a asistir libremente a las sesiones de Comisión y Plenaria, la posibilidad de presentar proposiciones no solo las principales si no también las sustitutivas, suspensivas, modificativas o especiales. Igualmente, se podrá proteger si no se logra garantizar la facultad de intervenir, interpelar y replicar, y en general, todas aquellas garantías propias del debate o discusión parlamentaria para la aprobación de una ley. Y, por otra, involucra aquellos poderes que permiten el adelantamiento del control político a la actividad del Gobierno y a otras autoridades públicas del Estado, a través del ejercicio de la moción de censura, la solicitud de informes y la práctica de citas.

²² Corte Constitucional, T-983 A de 2004, M.P Rodrigo Escobar Gill



93. La misma solución jurídica resulta aplicable al *sub examine*, al advertirse que los accionantes no acreditaron que agotaron ante las mesas directivas del senado ni a través de los canales dispuestos para la protección de los derechos de oposición²³ el derecho a la participación cuya solicitud de protección trasladaron al juez de tutela. Tampoco acreditaron que se les hubiera imposibilitado u obstaculizado el ejercicio de las funciones propias del cargo, **como erradamente** lo concluyó el *a quo* constitucional, al considerar vulnerado el derecho bajo la teoría del *ius in officium*.

94. En efecto, el principio del *ius in officium* destinado a garantizar el desarrollo de la función representativa parlamentaria, no constituye un derecho absoluto, pues tiene sus límites en el propio Estatuto del Congreso. De manera que, el juez constitucional debe reconocer que las decisiones de las Mesas Directivas dentro del Congreso constituyen actuaciones de un órgano típicamente político. En razón al alcance de dicha naturaleza eminentemente política, el Congreso debe tener autonomía para manejar su agenda de acuerdo con las normas que lo regulan y, sólo en la medida en que la discrecionalidad de las Mesas Directivas para fijar dicha agenda, limite o restrinja indebidamente los derechos fundamentales de participación y de acceso o desempeño en condiciones de igualdad en el ejercicio de las funciones y cargos públicos, procede su protección por los jueces de tutela a través de la acción de amparo constitucional.

95. Lo anterior, no implica que la Sala desconozca que los senadores accionantes desplegaron algunas actuaciones propias de sus funciones tendientes a generar el debate político frente a la atribución prevista en el artículo 173 (4) de la Constitución, sin que ellas se concretaran en una proposición a la Mesa Directiva del Senado de incluir **el tema en una de sus sesiones plenarias**. Tales actuaciones consistieron en:

ACTUACIONES DE LOS SENADORES ACCIONANTES		
FECHA Y ACTOR	ACTUACIÓN	FUNCION EJERCIDA
1° de junio de 2020 Roy Barreras Montealegre, Iván Cepeda Castro, Antonio Sanguino, Aida Avella Esquivel, Wilson Arias, Roosevelt Rodríguez, Guillermo García Realpe, Luis Fernando Velasco, Julián Gallo, Temístocles Ortega Narváez, Abel Jaramillo, Armando Benedetti,	Petición de información a la Presidencia de la República “1. Sírvasse explicar las razones por las cuáles la opinión pública fue informada a través de un comunicado de prensa de la Embajada de los Estados Unidos de América, acerca de la presencia de tropas de ese país en el territorio nacional y no por medio de una declaración suya. 2. De conformidad con lo	Artículo 237 de la Ley 5ta de 1992. “Los Senadores y Representantes podrán formular preguntas al Gobierno y a sus voceros o representantes, en las Comisiones o en las Plenarias de las Cámaras”

²³ Artículo 28 de la Ley 1909 de 2018





<p>Fabián Díaz, Andrés Cristo, Omar Restrepo, Berner Zambrano, Gustavo Bolívar, Germán Hoyos, Gustavo Petro Urrego, José Ritter López, León Fredy Muñoz, Jhon Jairo Hoyos, María José Pizarro, Harold Valencia, David Racero, Norma Hurtado, Cesar Pachón, Jorge Tamayo, Jorge Londoño, Elber Díaz, Jorge Robledo, Alonso del Rio, Jorge Guevara, Mónica Valencia, Luis Alberto Albán, Pablo Catatumbo, Jairo Cala, Victoria Sandino, Carlos Carreño, Feliciano Valencia, Criselda Lobo Silva, Wilmer Leal, Israel Zuñiga, Germán Navas Talero, Neyla Ruíz, Ángela María Robledo, Iván Marulanda, Juan Luis Castro, Jorge Gómez, Alexander López Maya, Katherine Miranda y Jaime Duran</p>	<p>señalado por el presidente del Senado de la República, Lidio García Turbay, sírvase a la mayor brevedad presentar informe a la corporación en el que explique de manera detallada la naturaleza, objetivos y condiciones de esa presencia militar extranjera en nuestro país con el fin de que sea sometido a nuestra consideración”.</p>	
<p>1° de Junio de 2020 Lidio Arturo García Turbay</p>	<p>Invitación Sesión Plenaria no Presencial del doctor CARLOS HOLMES TRUJILLO GARCÍA Ministro de Defensa Nacional ASUNTO</p> <p>Sesión celebrada el 3 de junio de 2020, a la que asistió el señor Ministro de Defensa y especificó las razones por la cuales ingresaría una brigada de Asistencia de Fuerza de Seguridad (SFAB por sus siglas en inglés)</p>	<p>Artículo 233. Asistencia de servidores estatales. <i>“Las Cámaras podrán, para la discusión de proyectos de ley o para el estudio de asuntos relacionados con sus funciones, requerir la asistencia de los Ministros. Las Comisiones Permanentes podrán, además, solicitar la presencia de los Viceministros, los Directores de Departamentos Administrativos, el Gerente del Banco de la República, los Presidentes,</i></p>



		<i>Directores o Gerentes de las entidades descentralizadas del orden nacional y la de otros funcionarios de la Rama Ejecutiva del Poder Público</i>
3 de junio de 2020	<p>1. ¿Con el respaldo de qué artículo de la Constitución Política de Colombia tomó el presidente Iván Duque la decisión de autorizar que tropas extranjeras – en este caso de Estados Unidos – actúen en Colombia?.</p> <p>2. ¿Qué tratado internacional entre Colombia y Estados Unidos, aprobado por el Congreso colombiano, autoriza que fuerzas armadas norteamericanas actúen en el país? Citar, literalmente, el texto pertinente., entre otras.</p>	<p>Artículo 237 de la Ley 5ta de 1992. “Los Senadores y Representantes podrán formular preguntas al Gobierno y a sus voceros o representantes, en las Comisiones o en las Plenarias de las Cámaras”</p> <p>Frente a estas preguntas formuladas, el Ministro de Defensa dio respuesta a estos requerimientos el 9 de junio de 2020.</p>
10 de junio de 2020 Lidio Arturo García Turbay, Honorio Miguel Henríquez Pinedo, Alexander López Maya, Gregorio Eljach Pacheco	Citación “DEBATE DE CONTROL POLÍTICO SOBRE LA ACCIÓN EN COLOMBIA DE TROPAS DEL EJÉRCITO DE ESTADOS UNIDOS Se cita al señor Ministro de Defensa Nacional, Carlos Holmes Trujillo, a debate de control político sobre el anuncio de la embajada de Estados Unidos en Bogotá, según el cual actuará en Colombia una brigada de Asistencia de Fuerza de Seguridad (SFAB por sus siglas en inglés) de ese país, que viene a “ayudar a Colombia en su lucha contra los narcóticos” y en “apoyo a la paz regional”, según explicó el jefe del Comando Sur de los Estados Unidos, como parte de los anuncios hechos en abril por el señor Donald Trump, presidente de ese país”.	Artículo 249. “Cada Cámara podrá citar y requerir a los Ministros para que concurren a las sesiones que estimen conducentes (...)”



96. Lo anterior evidencia varias connotaciones. En primer lugar, que no existió impedimento alguno para el ejercicio de sus funciones individuales de control y participación política **a los demandantes** como miembros del Senado al interior de la Corporación, y en segunda medida que no efectuaron una proposición ante la mesa **directiva y que esta se haya negado al ejercicio del debate en la plenaria**, por lo que se advierte que la acción de tutela no puede convertirse en un mecanismo adicional para ejercer sus derechos al interior de la Corporación a la que pertenecen.

97. Ahora bien, en relación con la orden dada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección "A", en primera instancia la Sala debe advertir que en dicha oportunidad se efectuó un estudio errado, toda vez que **concluyó que se desconocieron las competencias del Senado de la República sin previamente haber establecido que efectivamente el asunto correspondía al supuesto señalado en el numeral 3 del artículo 174 de la Constitución Política, esto es, se concedió el amparo constitucional sin que previamente el juez constitucional verificara o definiera lo que debe entenderse por "tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República", cuestión que, en todo caso, excede su ámbito de acción como guardián de derechos fundamentales.**

98. Como se expuso, el juez constitucional tiene la obligación de proteger el respeto por los derechos fundamentales más no de definir aspectos relacionados con las funciones propias de una u otra rama del poder público, en este orden de ideas y de las pruebas allegadas a la actuación se advierte que lo actores no iniciaron la proposición²⁴ de someter a consideración de la Plenaria del Senado en sesión ordinaria, la decisión de solicitar al Presidente los documentos necesarios para ejercer la potestad consagrada en el numeral 4 del artículo 173 de la Constitución Política, en el mismo momento en que se enteraron que vendría una misión de la Brigada Norteamericana de Asistencia de Fuerza de Seguridad, por cuanto este era el mecanismo propicio y constituía el escenario natural para ejercitar las competencias atribuidas al Senado de la República, en especial debatir el ejercicio de control político atribuido a esa Corporación.

99. Ello implica, que se trata de uno de aquellos eventos en los que no es posible en sede de tutela examinar la protección de los derechos fundamentales porque se estarían desconociendo las actuaciones propias para ejercitar la competencia relativa a la permisión del tránsito de las tropas extranjeras por el territorio de la República y si se quiere el control de una rama sobre la otra rama.

100. Finalmente, aun cuando no se abordó el fondo del asunto ante la imposibilidad que le asiste al juez de tutela de hacerlo, según lo expuesto, la Sala no puede pasar por alto que las órdenes impartidas por el *a quo* no se ajustan a la solución del caso, dado que la remisión de "*información y antecedentes*" al Senado de la

²⁴ Artículo 113 y 114 de la Ley 5 de 1992



República, además de contrariar la pretensión misma de los tutelantes –por cuanto ellos parten de que sí se trata de un tránsito de tropas–, no era procedente, por cuanto dicha Corporación no requiere de una intervención judicial para obtenerla, toda vez que la potestad le fue asignada por el Constituyente y, adicionalmente, cada parlamentario puede solitarla, con fundamento en las facultades conferidas por el artículo 258 de la Ley 5ª de 1992.

2.5. Conclusión

102. Concluye la Sala que las competencias que no fueron ejercidas por los Senadores actores no pueden ser trasladadas al juez constitucional de tutela, dado que se desconocería la teoría de los *interna corporis acta*²⁵ bajo la cual, la competencia del juez de tutela es excepcional, para aquellos eventos en que se impide el ejercicio de las funciones de los accionantes o las mismas no pueden ser garantizadas al interior de la Corporación, se itera, en este punto, que es indispensable preservar un núcleo mínimo de autonomía de las Cámaras Legislativas para organizarse, funcionar y ejercitar sus competencias sin injerencias ajenas²⁶. Por las razones expuestas, esta Sección revocará la decisión de primera instancia, para en su lugar declarar la improcedencia de la acción

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

III. FALLA

PRIMERO: ABSTENERSE DE DECLARAR la nulidad solicitada por los senadores Carlos Felipe Mejía, Paloma Valencia Laserna y José Obdulio Gaviria, por las consideraciones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: ACEPTAR la coadyuvancia de los ciudadanos Juan Manuel Charry, Augusto Jiménez, Liliana Reyes, Andrés Espinosa, Alejandra Carvajal, Laura Coll, Ernesto Cavelier y William Cañon Velandia.

TERCERO: REVOCAR la sentencia del 1º de julio de 2020, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “A”,

²⁵ Con fundamento en la cual en la sentencia T-983 A, 8,10.2004, La Corte consideró que determinados actos parlamentarios y cumplimiento de funciones están excluidos del control judicial y aun cuando la teoría se expuso inicialmente con fines legislativos la Corte lo extendió a la función de control político. Luis María Díez-Picazo. La autonomía administrativa de las cámaras parlamentarias. Prólogo de Eduardo García de Enterría. Cuadernos de los Studia Albornotiana. Zaragoza. 1985. p. 42. El jurista alemán Rudolf Von Gneist respecto de la naturaleza y justificación de los *interna corporis acta* señaló: “que un juez sólo podía analizar la validez formal de una ley, respecto de: «(...) aquellas fases del procedimiento legislativo con relevancia ad extra.»¹³ Por el contrario, aquellas fases del procedimiento legislativo que se desarrollen completamente al interior del Parlamento y que carezcan de relevancia externa, no podían ser objeto de control jurisdiccional alguno¹⁴.

²⁶ Corte Constitucional, T-983 A de 2004, M.P Rodrigo Escobar Gill





concedió el amparo del derecho fundamental de participación política de los accionantes y, en su lugar, declarar la improcedencia de la acción de tutela por no concurrir el requisito de subsidiariedad.

CUARTO: NOTIFICAR a las partes y terceros intervinientes, en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto Ley 2591 de 1991.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Presidente

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Magistrada

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado