



Bogotá, D.C., 7 de abril de 2021

Honorables Magistrados
Corte Constitucional
Ciudad

Expediente: T-7585858

Referencia: Acción de tutela interpuesta por el congresista Roy Leonardo Barreras Montealegre contra la Mesa Directiva del Senado de la Republica.

Magistrado Ponente: Alejandro Linares Cantillo

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 277.7 de la Constitución Política¹, rindo concepto en el asunto de la referencia.

I. Antecedentes

a) Hechos

Luego de ser aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes el informe de conciliación del Proyecto de Acto Legislativo 05/17 Senado – 017/17 Cámara, “por medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026”, el 30 de noviembre de 2017, el Pleno del Senado de la República procedió a debatirlo².

Específicamente, para empezar, el senador Roy Leonardo Barreras Montealegre, en su calidad de ponente, procedió a dar lectura al informe de conciliación y a proponer su aprobación ante la importancia de la iniciativa para “darle voz a las víctimas” y “a la Colombia profunda del Chocó, del Cauca, de Nariño, del Catatumbo, de Guaviare y del Urabá”.

Luego, intervinieron los senadores José Obdulio Gaviria Vélez, Sofía Alejandra Gaviria Correa, Germán Varón Cotrino y Álvaro Uribe Vélez, quienes señalaron que el proyecto debatido no tiene la vocación de reparar a las víctimas y, en cambio, las instrumentaliza, pues la estructura de elección de las 16 curules propuestas no favorece su elección debido a que ignora su verdadera capacidad de participación política en los difíciles contextos sociales en los que conviven y, por el contrario, facilita la captación de dichos escaños por parte de sus victimarios.

¹ “Artículo 277. El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones: (...) 7. Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario, en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales”.

² Cfr. Gaceta del Congreso No. 247 de 2017.



Adicionalmente, los referidos parlamentarios pusieron de presente la necesidad de radicar una nueva iniciativa que verdaderamente atienda los intereses de las víctimas y les permita a sus representantes el acceso al Congreso de la República.

Acto seguido, por solicitud del senador Juan Manuel Galán Pachón, fue escuchado Odorico Guerra Salgado, en su calidad de representante de la Mesa de Víctimas, quien indicó que las personas afectadas por el conflicto tienen derecho a la participación política y, en este sentido, debe lograrse una fórmula que permita su acceso efectivo a las 16 curules acordadas lo más pronto posible.

Ante la aprobación de una moción de suficiente ilustración presentada por el senador Armando Benedetti Villaneda, la Plenaria del Senado procedió a votar el informe de conciliación del Proyecto de Acto Legislativo 05/17 Senado – 017/17 Cámara, obteniéndose los siguientes resultados:

Opción	Votos
1. Aprobar el informe de conciliación (“Por el sí”)	50
2. Improbar el informe de conciliación (“Por el no”)	7
Total	57

Ante los resultados de la votación, el Secretario del Senado informó que *“no se cumplen los requisitos que señala la Constitución”* para aprobar el informe de conciliación del Proyecto de Acto Legislativo 05/17 Senado – 017/17 Cámara y, por consiguiente, procede su archivo. Lo anterior, porque:

(i) El literal g) del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2016 establece que *“los proyectos de acto legislativo serán aprobados por mayoría absoluta”*;

(ii) El artículo 117.2 de la Ley 5ª de 1992 señala que la exigencia de mayoría absoluta por parte de la Constitución, impone al legislador que la decisión deba ser adoptada por la mayoría de miembros de la corporación.

(iii) El Senado de la República estaba conformado por 102 miembros, con lo cual el cumplimiento de la mayoría absoluta requería 52 votos favorables, pero el informe de conciliación sólo tuvo 50 votos.

Con ocasión del archivo del proyecto, el Presidente de la célula legislativa optó por proseguir con el siguiente punto del orden del día³, sin que se presentara apelación contra tal determinación de la Mesa Directiva en los términos del artículo 44 de la Ley 5ª de 1992⁴.

Con posterioridad a la finalización de la referida sesión parlamentaria, el Ministro del Interior Guillermo Rivera Flórez y el congresista Roy Leonardo Barreras Montealegre le solicitaron a la Presidencia del Senado que procediera a reconsiderar la decisión de archivar el Proyecto de Acto Legislativo 05/17 Senado –

³ Cfr. Gaceta del Congreso No. 247 de 2017, páginas 64 y 65.

⁴ Cfr. Constancia Secretaria, visible en la página 20 de la Gaceta del Congreso No. 1198 de 2017.



017/17 Cámara y declarar su aprobación, en tanto que para el cálculo de la mayoría absoluta no se tuvo en cuenta lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución.

En respuesta a dichas solicitudes, en rueda de prensa del 6 de diciembre de 2017, el Presidente del Senado de la República, Efraín Cepeda Sanabria, señaló que *“resulta improcedente pretender que a través de la figura del derecho de petición y no de la apelación inmediata de la decisión controvertida”*, se busque reconsiderar las determinaciones adoptadas dentro de una sesión parlamentaria, máxime cuando existe *“la dificultad de identificar un fundamento jurídico unívoco que sirva de justificación para desconocer lo que resultó de la votación realizada e informada por el Secretario General a la Plenaria”*⁵.

Sobre el particular, en documento anexo al expediente legislativo, el mismo día de la rueda de prensa⁶, el Secretario General del Senado, Gregorio Eljach Pacheco, dejó constancia de que la mayoría absoluta requerida para aprobar el Proyecto de Acto Legislativo 05/17 Senado – 017/17 Cámara se consideró no afectada por lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución, ya que dicha disposición superior hace referencia exclusivamente a la conformación del quorum.

La iniciativa de creación de 16 curules para las víctimas fue radicada nuevamente bajo los números 01/18 y 04/18 Senado, pero la misma no tuvo prosperidad en el Congreso de la República y fue archivada.

b) Acción de tutela

El 31 de mayo de 2019, el congresista Roy Leonardo Barreras Montealegre interpuso acción de tutela en contra de la Mesa Directiva del Senado de la República⁷, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso y a la participación política, con ocasión de la decisión de archivo del Proyecto de Acto Legislativo 05/17 Senado – 017/17 Cámara, pues, a su juicio, el mismo obtuvo la mayoría exigida por la Constitución para su aprobación y, a pesar de ello, no fue remitido al Presidente de la República para su promulgación. En concreto, el actor señaló que:

(i) La Corte Constitucional, en Sentencia C-080 de 2018 y en Auto 282 de 2019, determinó que la expresión *“curules que no pueden ser reemplazadas”* contenida en el artículo 134 de la Constitución no sólo se aplica para la conformación del quorum, sino también para constatar el cumplimiento de las mayorías; y

(i) Para el momento en el que fue votado el informe de conciliación del Proyecto de Acto Legislativo 05/17 Senado – 017/17 Cámara, la Mesa Directiva del Senado debió tener en cuenta que había cuatro curules que no podían ser reemplazadas por razones judiciales y, por ello, la corporación debían

⁵ Cfr. Pronunciamiento del Presidente del Senado de la República, publicado en la Gaceta del Congreso No. 1198 de 2017.

⁶ Publicada en la Gaceta del Congreso No. 1198 de 2017.

⁷ Folios 1 a 7 del cuaderno principal.



entenderse conformada por 98 miembros y, en consecuencia, la mayoría absoluta era de 50 votos, los mismos que fueron obtenidos "por el sí".

Por lo anterior, el accionante solicitó que se protejan sus derechos fundamentales y se ordene a la Mesa Directiva del Senado de la República que rectifique su decisión, declarando aprobado el Proyecto de Acto Legislativo 05/17 Senado – 017/17 Cámara, así como procediendo a remitirlo al Presidente de la República a efectos de que sea promulgado.

c) Contestación de la acción de tutela

La Mesa Directiva del Senado⁸ y la Presidencia de la República⁹ se opusieron a la prosperidad del amparo, al considerar que:

(i) No cumple con el presupuesto de inmediatez, pues transcurrió más de un año y medio entre la fecha en la cual se profirió la decisión de archivo del proyecto de acto legislativo y la interposición de la acción de tutela;

(ii) No satisface el requisito de subsidiariedad, en tanto que la constitucionalidad y legalidad de la actuación de la Mesa Directiva del Senado frente al Proyecto de Acto Legislativo 05/17 Senado – 017/17 Cámara, está siendo estudiada por el Consejo de Estado en razón de un medio de control de nulidad presentado por el entonces Ministro del Interior, Guillermo Rivera Flórez, contra el acto administrativo verbal proferido en la rueda de prensa del 6 de diciembre de 2017¹⁰; y

(iii) La decisión de declarar no aprobado el informe de conciliación de Proyecto de Acto Legislativo 05/17 Senado – 017/17 Cámara, se basó en el derecho positivo y en la jurisprudencia en vigor.

d) Decisiones judiciales

Mediante providencias del 12 de junio¹¹ y del 6 de agosto de 2019¹² respectivamente, el Juzgado 16 Administrativo de Bogotá, en primera instancia, y la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en segundo grado, declararon improcedente la acción de tutela interpuesta por Roy Leonardo Barreras Montealegre, argumentando que carecía de inmediatez y subsidiariedad, en los términos expuestos por las autoridades demandadas.

En Auto del 9 de diciembre de 2019, la Sala de Selección Número Nueve de la Corte Constitucional escogió para revisión el expediente T-7585858 y asignó, por reparto, como sustanciador al magistrado Alejandro Linares Cantillo.

⁸ Folios 257 a 270 del cuaderno principal.

⁹ Folios 242 a 244 del cuaderno principal.

¹⁰ Rad: 11001-03-24-000-2017-00474-00.

¹¹ Folios 418 a 430 del cuaderno principal. Sobre el particular, cabe resaltar que la parte accionante impugnó el fallo de primera instancia, reiterando los argumentos de sus escrito tutelar (folios 443 a 449 del cuaderno principal).

¹² Folios 15 a 25 del cuaderno de segunda instancia.



II. Concepto del Ministerio Público

A efectos de fundamentar la solicitud de confirmar los fallos de instancia que realizará la Procuraduría, en esta oportunidad, se empezará por reseñar la jurisprudencia y doctrina sobre: a) los presupuestos de inmediatez y subsidiariedad de la acción de tutela; b) la teoría de los *interna corporis acta*; y c) las reglas de mayorías y minorías como componentes del principio democrático. Luego, con base en las consideraciones expuestas, d) se procederá a rendir concepto sobre el caso concreto.

a) Los presupuestos de inmediatez y subsidiariedad de la acción de tutela

El artículo 86 de la Carta Política consagra la acción de tutela como un instrumento judicial que tiene la persona para la *“protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales (...), cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”*.

Sobre el particular, la Corte Constitucional ha señalado que la procedencia de la acción de tutela está supeditada, entre otros, a la satisfacción de los requisitos de inmediatez y subsidiariedad. En relación con el primero, la referida corporación ha señalado que:

(i) *“Si bien la Constitución y la ley no establecen un término expreso de caducidad, en la medida en que lo pretendido con el amparo es la protección concreta y actual de los derechos fundamentales (...), le corresponde al juez constitucional verificar en cada caso concreto si el plazo dentro del cual fue interpuesta resulta razonable¹³”;* y

(ii) *“La exigencia de presentar la acción de tutela en un término razonable se debe a la necesidad de impedir que: (a) este mecanismo constitucional se convierta en fuente de inseguridad jurídica, y (b) evitar el uso del amparo como herramienta supletiva de la propia negligencia en la agencia de los derechos”¹⁴.*

A su vez, en torno a la subsidiariedad, la Corte Constitucional ha determinado que *“es obligación del juez que estudia la procedencia de la acción de tutela tener en cuenta que esta es un mecanismo sumario y preferente creado para la protección de los derechos fundamentales, que se caracteriza por ser residual o supletorio, obedeciendo a la necesidad de preservar las competencias atribuidas por el legislador a las diferentes autoridades a partir de los procedimientos ordinarios o*

¹³ *“Véase, entre otras, las sentencias SU-961 de 1999 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), T-282 de 2005 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-016 de 2006 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-158 de 2006 (M.P. Huberto Antonio Sierra Porto), T-018 de 2008 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-491 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) y T-719 de 2013 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez)”*.

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-737 de 2013 (M.P. Alberto Rojas Ríos).



especiales, en los que también se protegen prerrogativas de naturaleza constitucional¹⁵¹⁶.

Por consiguiente, en la jurisprudencia se ha indicado que el recurso de amparo no puede convertirse en un instrumento alternativo, sustitutivo, paralelo o complementario de las diversas vías existentes en el ordenamiento jurídico, salvo que las mismas sean ineficaces, no idóneas o se configure un perjuicio irremediable¹⁷.

b) La teoría de los *interna corporis acta* como manifestación del principio de separación de poderes y de la independencia del Congreso de la República

El principio de separación de poderes, consagrado en el artículo 113 de la Constitución Política, implica el reconocimiento de la teoría de los *interna corporis acta* como una doctrina del ordenamiento superior. Lo anterior, con el fin de “preservar la independencia de la función representativa parlamentaria de las injerencias de otra función del poder público, entre ellas, la judicial”¹⁸.

Al respecto, se recuerda que la teoría de los *interna corporis acta* establece que las controversias en torno a la garantía de las prerrogativas de los senadores y representantes durante la dinámica de las sesiones del Congreso de la República deben ser resueltas preferentemente por las Mesas Directivas y, en subsidio, por las Plenarias de cada cámara, mediante los recursos previstos en la ley.

En consecuencia, sólo excepcionalmente se admite el control jurisdiccional de las actuaciones surtidas en los debates del legislativo, cuando se hayan agotado los mecanismos parlamentarios correspondientes y los mismos se adviertan insuficientes para proteger los derechos de los congresistas. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha expresado que:

“(...) es en el propio debate, empleando la mecánica que la Constitución y la Ley han previsto para ello, en donde deben tramitarse las discrepancias y hacerse valer las garantías que el procedimiento legislativo ha previsto. Solo aquellas irregularidades que trasciendan ese ámbito, o, porque habiendo sido planteadas, no fueron atendidas, o porque fueron inadvertidas, o porque no tuvieron ocasión de expresarse, tendrían la virtualidad de plantearse como eventuales vicios”¹⁹.

En este orden de ideas, la Vista Fiscal toma nota de que el debate parlamentario es el escenario deliberativo en el que deben plantearse las irregularidades de trámite, en tanto que la dinámica del mismo “exige de los participantes una actitud activa en el ejercicio de sus derechos y de sus obligaciones”²⁰. Por consiguiente, para la

¹⁵ “Al respecto, ver, entre otras, las sentencias T-129 de 2009 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), T-335 de 2009 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez), SU-339 de 2011 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto) y T-664 de 2012 (M.P. Adriana María Guillén Arango)”.

¹⁶ Sentencia T-132 de 2019 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

¹⁷ Cfr. Sentencia T-833 de 2014 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-983A de 2004 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

¹⁹ Sentencia C-786 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

²⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-168 de 2012 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).



Procuraduría es claro que los congresistas *“deben advertir las circunstancias que consideren susceptibles de afectar el trámite o de lesionar su derecho de participación y emplear, con un mínimo de diligencia y vigor, las herramientas que el ordenamiento jurídico pone a su alcance en el escenario político de los debates”*.

Al punto, en la Sentencia C-786 de 2012²¹, la Sala Plena de la Corte Constitucional indicó que es inadmisibles *“la omisión negligente de quien, por cualquier razón no justificada, se margina del debate y solo cuando éste ha concluido, después de la votación, presenta objeciones que, oportunamente puestas a consideración de la corporación, a través de los mecanismos procedimentales específicamente previstos para el efecto, habrían permitido evitar o subsanar determinadas irregularidades de trámite”*.

Es pertinente reseñar que, a partir de la teoría de los *interna corporis acta*, en la Sentencia T-983A de 2004²², la Corte Constitucional estableció que si bien cabe el control en sede de tutela frente a un acto de un órgano del Congreso que resulte contrario a los derechos de los parlamentarios, lo cierto es que *“no puede aplicarse dicho control para establecer si la dinámica legislativa brindó las suficientes garantías para un debate, si previamente no se recurrió a las instancias parlamentarias previstas en el reglamento interno”*.

En esta misma línea argumentativa, recientemente, en la Sentencia del 15 de octubre de 2020²³, la Sección Quinta de Consejo de Estado explicó 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, 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 ajenas”.

En suma, el Ministerio Público considera que el respeto de la independencia y la autonomía del Congreso de la República por parte del juez constitucional, le impone el deber de verificar que se hayan agotado los instrumentos de control internos, antes de proceder a examinar una posible afectación de las garantías parlamentarias.

c) Las reglas de mayorías y minorías como componentes del principio democrático

A partir de lo dispuesto en los artículos 1°, 2°, 3° y 40 de la Carta Política, la Corte Constitucional ha indicado que el Estado colombiano se encuentra fundado en el

²¹ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

²² M.P. Rodrigo Escobar Gil.

²³ M.P. Rocío Araújo Oñate.



principio democrático, que impone el derecho de las personas a participar, directamente o por medio de sus representantes, en las decisiones que los afectan, las cuales deben adoptarse permitiendo la intervención de todos los interesados y buscando el mayor consenso posible²⁴.

En el procedimiento legislativo, el principio democrático se manifiesta, entre otras formas, por medio de:

- (i) La *regla de mayorías*, según la cual “*el Reglamento debe aplicarse en forma tal que toda decisión refleje la voluntad de las mayorías presentes en la respectiva sesión y consulte, en todo momento, la justicia y el bien común*”²⁵; y
- (ii) La *regla de minorías*, a partir de la cual “*el Reglamento garantiza el derecho de las minorías a ser representadas, a participar y a expresarse tal como lo determina la Constitución*”²⁶.

Al respecto, el Ministerio Público advierte que la regla de mayorías busca optimizar: (a) la *igualdad*, porque le otorga el mismo valor a los votos de cada congresista y la decisión que se adopta es la que mayor consenso entre pares obtiene; y (b) la *libertad*, ya que la decisión que se acoge es el resultado de la posibilidad que tuvieron los parlamentarios de escoger entre diversas opciones y actuar conforme a su autonomía.

En relación con este último punto, se aclara que la voluntad parlamentaria no sólo se manifiesta mediante la aprobación de iniciativas, sino que también se presenta cuando se incorporan enmiendas a las mismas o incluso cuando se rechazan²⁷.

Asimismo, la Procuraduría evidencia que la regla de minorías optimiza el *mandato de participación*, toda vez que genera una dialéctica entre los congresistas dirigida a que las propuestas que se pongan a su consideración sean deliberadas, teniendo en cuenta los diferentes puntos de vista de los miembros de la sociedad. Con todo, no puede desconocerse que, sin perjuicio de la posibilidad que tienen los grupos con menor representación de intervenir y plantear sus opiniones, las decisiones que adopten las cámaras, en los términos del artículo 146 de la Constitución, deben corresponder con aquella que tenga el mayor número de apoyos.

En relación con las mayorías requeridas para la aprobación de los diferentes asuntos que son de conocimiento de las cámaras, la Vista Fiscal toma nota de que el Constituyente estableció diferentes clases en función de la importancia del asunto a decidir, requiriendo un mayor consenso las deliberaciones relacionadas con reformas a la Carta Política, la ordenación de asuntos con reserva estatutaria u orgánica, la delegación de la función legislativa y la concesión de indultos y amnistías²⁸.

²⁴ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-150 de 2015 (M.P. Mauricio González Cuervo) y C-379 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

²⁵ Artículo 2.3 de la Ley 5ª de 1992.

²⁶ Artículo 2.4 de la Ley 5ª de 1992.

²⁷ Sentencia C-332 de 2017 (M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo).

²⁸ Cfr. Artículos 150, 151, 153, 375, 376 y 378 de la Constitución, así como 119 y 120 de la Ley 5ª de 1992.



Sobre el particular, se advierte que la exigencia de una mayoría calificada para la aprobación de un asunto es una prerrogativa para los grupos minoritarios, pues, no en pocas oportunidades, sus votos resultan necesarios para lograr que un proyecto sea aprobado, permitiéndoles realizar acuerdos que les otorguen un margen de maniobra para gestionar sus intereses a pesar de su menguado poder de representación.

d) Caso concreto

A partir de las consideraciones expuestas, en *primer lugar*, el Ministerio Público considera que la acción de tutela presentada por el Senador Roy Leonardo Barreras Montealegre no cumple con el requisito de inmediatez, teniendo en cuenta que entre la fecha de la sesión parlamentaria en la que presuntamente ocurrió la vulneración de sus derechos fundamentales (30 de noviembre de 2017) y el día en que interpuso el amparo (31 de mayo de 2019), trascurrió más de un año y medio, lapso que no resulta razonable debido a la pretensión perseguida.

Resulta desproporcionado cuestionar 18 meses después de su adopción una determinación de la Mesa Directiva del Senado de la República relacionada con la aprobación de una reforma a la Constitución, pues se desconoce que el Constituyente de 1991 buscó que las enmiendas a la Carta Política por parte del Congreso de la República fueran tramitadas y controladas en un término razonable con el fin de evitar incertidumbre en el sistema normativo e inseguridad jurídica.

En efecto, en los artículos 375 y 379 de la Constitución se dispuso que (i) el trámite de expedición de actos legislativos debe surtirse “*en dos períodos ordinarios y consecutivos*”, esto es, en menos de un año; así como que (ii) la acción pública de inconstitucionalidad “*contra estos actos sólo procede dentro del año siguiente a su promulgación*”. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha explicado que tales disposiciones superiores encuentran justificación en “*el propósito del constituyente de otorgar seguridad al ordenamiento constitucional*”²⁹.

Además, para la Procuraduría la tardanza en la interposición de la acción de tutela resulta problemática si se tiene en cuenta que:

(i) El Proyecto de Acto Legislativo 05/17 Senado – 017/17 Cámara fue tramitado bajo las reglas temporales del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, las cuales, en el hipotético caso de accederse al amparo, tendrían que aplicarse de forma ultractiva, pues su vigencia era sólo de un año³⁰; y

(ii) El contenido de la reforma constitucional busca la creación de nuevas curules en la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026, pero el primero se encuentra en curso y las diferentes etapas que

²⁹ Cfr. Corte Constitucional, Auto 065 de 2005 (M.P. Jaime Araújo Rentería) y Sentencia C-395 de 2011 (M.P. María Victoria Calle Correa).

³⁰ Cfr. Artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2016.



componen la elección de los parlamentarios que harán parte del segundo, ya iniciaron según lo dispone la Resolución 2098 del 12 de marzo del 2021 de la Registraduría Nacional del Estado Civil³¹.

En este sentido, tendría que promulgarse una reforma a la Carta Política que sólo surtió cuatro debates a pesar de que su contenido tiene impactos significativos en el funcionamiento del sistema democrático, en las dinámicas electorales y en la conformación del poder legislativo, así como realizarse un control automático de constitucionalidad *ad-hoc* de la misma.

En suma, se considera que el recurso de amparo de la referencia carece de inmediatez y el incumplimiento de dicho presupuesto de procedencia impide que el juez constitucional analice el fondo de asunto, so pena de poner en riesgo la seguridad jurídica y la estabilidad del sistema normativo superior.

En *segundo lugar*, la Procuraduría advierte que el amparo tampoco satisface el requisito de subsidiariedad, ya que se cuestiona una decisión de la Mesa Directiva del Senado de la República cuyo control de constitucionalidad y legalidad se encuentra en curso a instancias de la Sección Primera del Consejo de Estado³².

Mediante Auto del 15 de agosto de 2019³³, el referido alto tribunal determinó que el medio de control de nulidad era procedente para reprochar la validez del acto administrativo verbal de carácter general proferido por el Presidente del Congreso en la rueda de prensa del 6 de diciembre de 2017, consistente en no acceder a reconsiderar la decisión de archivo del Proyecto de Acto Legislativo 05/17 Senado – 017/17 Cámara, así como para cuestionar el marco parlamentario en el cual se adoptó dicha determinación.

En este sentido, teniendo en cuenta que la decisión de la Mesa del Senado de la República que, se estima vulneró los derechos fundamentales del accionante fue calificada como un acto administrativo de carácter general por el órgano de cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, resulta palmario que, en los términos del artículo 6.5 del Decreto Ley 2591 de 1991³⁴, la acción de tutela es improcedente, pues allí se indica que *“la acción de tutela no procederá (...) cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto”*.

En *tercer lugar*, a partir de la teoría de los *interna corporis acta*³⁵, el Ministerio Público considera que la acción de tutela de la referencia no está llamada a prosperar, porque:

- (i) El artículo 44 de la Ley 5ª de 1992 estipula que *“las decisiones de los Presidentes son apelables inmediatamente ante la respectiva Corporación Legislativa”*;

³¹ “Por la cual se fija el calendario electoral para las elecciones de Congreso de la República que se realizarán el 13 de marzo de 2022”.

³² Proceso con número de radicado: 11001-03-24-000-2017-00474-00.

³³ C.P. Oswaldo Giraldo López.

³⁴ “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”.

³⁵ Cfr. Supra II, b).



(ii) Empero, el congresista Roy Leonardo Barreras Montealegre no apeló ante la Plenaria la decisión del Presidente del Senado de la República de considerar improbadado el informe de conciliación del Proyecto de Acto Legislativo 05/17 Senado – 017/17 Cámara, permitiendo que feneciera la oportunidad de cuestionar tal determinación.

En punto de ello, se recuerda que la Corte Constitucional ha indicado que *“las actitudes reticentes de los congresistas en el curso de los debates y las constancias posteriores a la conclusión del mismo y a la votación del proyecto, constituyen comportamientos contrarios al deber de diligencia, que no pueden invalidar la expresión legítima de la voluntad democrática”,* así como que *“quien debiendo actuar y teniendo la posibilidad de hacerlo se abstiene, no puede pretender luego suplir su omisión trasladando la controversia, que debió surtirse en el curso del debate legislativo, a la instancia del control de constitucionalidad”*³⁶.

Para el Ministerio Público una intervención del juez constitucional encaminada a modificar dicha decisión de la Mesa Directiva del Senado de la República, resultaría sumamente lesiva de la autonomía e independencia del poder legislativo, ya que se trata de un asunto en el que, por negligencia del actor, no se agotaron los instrumentos internos que contempla el Reglamento del Congreso, a pesar de que los mismos resultaban idóneos para definir la controversia.

En *cuarto lugar*, la Procuraduría considera que la decisión de la Mesa Directiva del Senado de considerar improbadado el informe de conciliación del Proyecto de Acto Legislativo 05/17 Senado – 017/17 Cámara no fue contraria a los mandatos constitucionales, porque la interpretación, según la cual la reconfiguración del quorum contemplada en el artículo 134 de la Constitución no se extiende a la fijación de la regla de mayoría absoluta, se observa:

(i) Razonable, en tanto que, además de estarse a la literalidad de la Constitución, busca que las reformas a la Carta Política tengan el mayor consenso posible y fortalece a los grupos parlamentarios minoritarios, ya que su apoyo se torna necesario para la aprobación de las iniciativas³⁷; y

(ii) No había sido descartada por la Corte Constitucional, pues sólo hasta la Sentencia C-080 de 2018 y el Auto 282 de 2019 se fijó una posición contraria sobre el particular, en el sentido de aplicar lo dispuesto en el artículo 134 superior igualmente para la determinación del quorum como para la fijación de las mayorías³⁸.

³⁶ Sentencia C-786 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

³⁷ Cfr. Supra II, c).

³⁸ Al respecto, no se advierte un desconocimiento del precedente constitucional por parte de la Mesa Directiva del Senado de la República, pues las providencias referidas por el accionante son posteriores a la fecha en que ocurrieron los hechos que presuntamente vulneraron sus prerrogativas fundamentales. En torno a este punto, cabe recordar que, al definir el precedente judicial, la Corte Constitucional, atendiendo a la etimología de las palabras, ha hecho énfasis en que se trata de pronunciamientos previos al caso, debidamente proferidos por una autoridad jurisdiccional (Cfr. Sentencia SU-312 de 2020, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).



Por último, la Procuraduría evidencia que el Congreso de la República no solo con la decisión de improbar el informe de conciliación del Proyecto de Acto Legislativo 05/17 Senado – 017/17 Cámara, sino también al no dar curso a las iniciativas que fueron presentadas en el mismo sentido con posterioridad, manifestó su desacuerdo con la posibilidad de crear 16 circunscripciones transitorias en la Cámara de Representantes, lo cual no puede ser ignorado por el juez constitucional, ya que se trata de una expresión política propia de la democracia.

Las razones que fueron puestas de presente en el debate parlamentario para no apoyar la reforma constitucional en comento, no son arbitrarias, ya que constituyen preocupaciones legítimas, como lo es el hecho de que la normatividad no tiene la vocación de reparar a las víctimas y, en cambio, facilita la captación de las curules por parte de sus victimarios³⁹.

En síntesis, el amparo de la referencia es improcedente por no cumplir con los presupuestos de inmediatez y subsidiariedad, y, si en mérito de discusión se examinara el fondo del asunto, se evidencia que la actuación de la Mesa de Directiva del Senado de la República fue razonable y, por ello, a efectos de salvaguardar la autonomía e independencia del legislador, el juez constitucional debe abstenerse de intervenir en la controversia, máxime cuando no se agotaron en su debida oportunidad los canales internos para solucionarla.

III. Solicitud

Por las razones expuestas, el Ministerio Público le solicita a la Corte Constitucional que **CONFIRME** los fallos de tutela instancia, en los cuales se declaró la improcedencia de la acción de tutela interpuesta por el congresista Roy Leonardo Barreras Montealegre contra la Mesa Directiva del Senado de la Republica.

Atentamente,


MARGARITA CABELLO BLANCO
Procuradora General de la Nación

Proyectó: Zulma Regina Acuña Pérez – Profesional Universitario
Aprobó: Juan Sebastián Vega Rodríguez – Procurador Auxiliar para Asuntos Constitucionales. JSUR

³⁹ Cfr. Gaceta del Congreso No. 247 de 2017.