

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO PRIMERO DE EJECUCIÓN DE PENAS  
Y MEDIDAS DE SEGURIDAD

ACCIONANTE: FRANCISCO MIGUEL MARÍN GUTIÉRREZ  
ACCIONADO: PRESIDENTE DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
RAD: 2017-570  
ACCIÓN DE TUTELA

San Juan de Pasto, Diciembre Seis (6) de Dos Mil Diecisiete (2017).

El señor FRANCISCO MIGUEL MARÍN GUTIÉRREZ, actuando a nombre propio y como representante de las organizaciones sociales que han acompañado los intentos de paz del Estado Colombiano, interpone acción de Tutela en contra del PRESIDENTE DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, cumpliendo con las mínimas formalidades requeridas para tal efecto, por lo que se admitirá la acción impetrada, decretando las pruebas que se requieren para emitir la decisión de fondo respectiva.

Por otro lado, la parte accionante solicita se decrete medida provisional, consistente en *"1. Ordenar a la Mesa Directiva del Senado de la República que remita el Acto legislativo al Presidente de la República para sanción, a fin de que entre en vigencia oportunamente antes del cierre de las inscripciones de candidatos a las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en el período 2018-2022"*.

En este punto cabe aclarar que si bien es cierto, la medida provisional se entiende como un mecanismo del que se dispone en la acción de amparo con el fin de salvaguardar derechos constitucionales que se encuentren en inminente peligro, ello no puede conllevar a la concurrencia de otras prerrogativas en cabeza de otros sujetos, como en este caso el demandado. Debe recordarse al respecto, que tal figura únicamente es dable decretarla cuando se evidencie fehacientemente el riesgo o amenaza de un derecho fundamental que recaer sobre una determinada persona y que la misma debe ser argumentada y no depende del arbitrio del Juez de tutela, es decir, la titularidad del derecho no debe estar en discusión y además debe verificarse flagrantemente una posible afectación.

La H. Corte Constitucional al respecto se ha pronunciado en Auto 049 de 1995, en el cual expuso:

*"Dicha medida la puede adoptar el juez respectivo desde la presentación de la solicitud de tutela hasta antes de expedirse el fallo definitivo, pues al resolver de fondo deberá decidir si tal medida provisional se convierte en permanente, esto es, definitiva o si por el contrario, habrá de revocarse. Cabe agregar que el juez, a petición de parte o en forma oficiosa, puede hacer cesar tal medida en cualquier momento.*

*A la Corte no le cabe duda de que para efectos de la aplicación de esta medida provisional, el juez debe evaluar las situaciones de hecho y de derecho en que se fundamenta la solicitud de tutela, para así determinar la "necesidad y urgencia" de decretarla, pues ésta sólo (sic) se justificaría ante hechos abiertamente lesivos o claramente amenazadores de un derecho fundamental en detrimento de una persona, y cuya permanencia en el tiempo haría más gravosa la situación al afectado; de lo contrario no tendría sentido la medida cancelar por cuanto los términos para fallar las acciones de tutela son muy breves: 10 días.*

*Recuérdese también que el juez de tutela puede ordenar todo lo que considere procedente para proteger los derechos fundamentales, y "no hacer ilusorio el efecto de un eventual fallo a favor del solicitante", de donde se concluye que la adopción de la medida cautelar no puede ser arbitraria sino razonada, sopesada y proporcionada a la situación planteada, lo que deberá hacer el juez del conocimiento, en forma expresa".*

Atendiendo a ello, debe corroborarse la urgencia y necesidad del decreto de la medida provisional solicitada, la cual debe estar fundada en una circunstancia que es lesiva de los derechos fundamentales, pero no de cualquiera sino que debe ser evidente el detrimento en determinada persona.

Es decir, para el decreto de la medida, debe acreditarse aunque sea de manera sumaria, tanto la titularidad del derecho, como la lesión que ocasiona la conducta de la autoridad demandada, sin que ello pueda obedecer a criterios netamente subjetivos.

El mismo accionado trae a colación los elementos necesarios para la procedencia de la medida, encontrando que en primer lugar debe existir una duda razonable sobre la legalidad de la actuación desplegada por la autoridad accionada de la que se deriva la presunta vulneración o amenaza de derechos fundamentales. En segundo lugar, deben concurrir con la anterior una de dos hipótesis: i) que sea preciso evitar la concreción del acto en una vulneración, ii) cuando se corrobore la conculca y sea indispensable evitar su agravación.

Dentro del caso particular se encuentra que el actor pretende a través de la medida, la remisión del Acto Legislativo enunciado con antelación al Presidente de la República para sanción, alegando que en efecto existen dudas razonables sobre la legalidad de la actuación del accionado y que no existen mecanismos idóneos para la protección de los derechos de las víctimas.

Para efectos de sustentar sus argumentos, señala como referencia dos columnas de los medios de comunicación, en las que se plantea una opinión de un reconocido constitucionalista, aduciendo la posible aprobación de las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026, conforme al proyecto de Acto Legislativo 017 de 2017 en la Cámara y 05 de 2017 en el Senado.

No obstante, debe señalarse que no se incorpora prueba sumaria alguna que permita establecer de manera flagrante la vulneración de derechos alegada, pues si bien es cierto se traen a colación las columnas en mención, lo cierto es que ello responde a una opinión del autor, quien considera que la situación que se presentó en el Congreso de la República debió ser abordada de una manera diferente.

Tal opinión por sí misma no constituye elemento válido de prueba, pues al momento de ingresar a las páginas señaladas por el accionante y realizar una búsqueda por los diversos sitios de internet, inclusive en publicaciones de los consultados por el accionante, se encuentran columnas con un contenido completamente opuesto a lo señalado por el demandante, como es el caso de la publicación que se encuentra en el siguiente enlace: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/ahora-si-se-hundieron-en-el-congreso-las-curules-para-las-victimas-articulo-727120>. En esta, claramente se indica que se hundió el proyecto en mención.

Bajo ese entendido, no se encuentra elemento de convicción alguno que permita establecer que en efecto la actuación del accionado sea ilegal o por lo menos exista esa duda, pues las opiniones si bien pueden ser disímiles, no pueden constituirse en elementos de prueba frente a la Judicatura y en el mismo sentido, al no verificarse lo anterior, no es posible en

este momento encontrar una amenaza flagrante de derechos fundamentales, pues la actuación hasta el momento y mientras no se pueda demostrar algo diferente, se presume legal.

Bajo esos presupuestos, no es procedente el decreto de la medida provisional solicitada.

Por otra parte y en vista de la acción presentada, será preciso vincular al SENADO DE LA REPÚBLICA, CÁMARA DE REPRESENTANTES, PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA y sus MINISTROS, a la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, a los COLECTIVOS, a los MIEMBROS QUE PARTICIPARON EN LA MESA DE NEGOCIACIÓN ENTRE EL GRUPO GUERRILLERO DE LAS FARC EP y el GOBIERNO NACIONAL, a los PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS, ORGANIZACIONES y GRUPOS DE DEFENSA DE DERECHOS HUMANOS y de VÍCTIMAS EXISTENTES EN COLOMBIA y a la POBLACIÓN COLOMBIANA EN GENERAL, a efectos de que intervengan dentro del proceso.

En mérito de lo expuesto, y de conformidad con lo establecido en el Decreto 2591 de 1991, el Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Pasto,

#### RESUELVE


- 1.- ADMITIR la demanda de tutela presentada por la señora FRANCISCO MIGUEL MARÍN GUTIÉRREZ, en contra del PRESIDENTE DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA.
- 2.- VINCULAR a la presente actuación al SENADO DE LA REPÚBLICA, CÁMARA DE REPRESENTANTES, PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA y sus MINISTROS; a la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL; a los MIEMBROS QUE PARTICIPARON EN LA MESA DE NEGOCIACIÓN ENTRE EL GRUPO GUERRILLERO DE LAS FARC EP y el GOBIERNO NACIONAL; a los PARTIDOS y MOVIMIENTOS POLÍTICOS; a los COLECTIVOS, ORGANIZACIONES y GRUPOS DE DEFENSA DE DERECHOS HUMANOS y de VÍCTIMAS EXISTENTES EN COLOMBIA y; a la POBLACIÓN COLOMBIANA EN GENERAL, a efectos de que intervengan dentro del proceso.
- 3.- CÓRRASE el traslado del respectivo escrito de tutela por la vía más eficaz y expedita a la autoridad accionada y a los vinculados, para que dentro de los dos (2) días siguientes al recibo de la respectiva comunicación, le den oportuna contestación, rindan las explicaciones sobre los hechos y ejerzan su derecho de defensa. Para tal efecto se servirán aportar toda la documentación que tengan en su poder, relacionada con las circunstancias fácticas materia de la acción de tutela.
- 4.- NO DECRETAR LA MEDIDA PROVISIONAL SOLICITADA.
- 5.- TÉNGANSE como prueba los documentos aportados con la demanda de tutela.
- 6.- Para efectos de la notificación de las ORGANIZACIONES y GRUPOS DE DEFENSA DE DERECHOS HUMANOS y de VÍCTIMAS EXISTENTES EN COLOMBIA y a la POBLACIÓN COLOMBIANA EN GENERAL, se oficiará a la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura para que disponga lo necesario para la publicación inmediata de la presente actuación en la página de la Rama Judicial. De igual manera y confines de publicidad, se procederá a oficiar a la Presidencia de la República, para que en el mismo sentido se habilite un link con la información del presente asunto.

En el caso de los MIEMBROS QUE PARTICIPARON EN LA MESA DE NEGOCIACIÓN ENTRE EL GRUPO GUERRILLERO DE LAS FARC EP y el GOBIERNO NACIONAL, se oficiará a la Presidencia de la República.

En cuanto a los PARTIDOS y MOVIMIENTOS POLÍTICOS, se realizará la respectiva notificación a través de la Presidencia del Congreso de la República.

7.- HAGASELE conocer a la parte accionante por el medio más expedito, que mediante este auto se ha admitido la demanda de tutela.

CÚMPLASE

  
ANA PATRICIA QUIJANO VODNIZA  
JUEZA

GOLB

5 de Diciembre de 2017, San Juan de Pasto Nariño

Señor(a):

**JUZGADOS ADMINISTRATIVOS DEL CIRCUITO DE PASTO**

E. S. D.

REPARTO

**REF: ACCIÓN DE TUTELA CONTRA LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Francisco Miguel Marín Gutiérrez con cedula de ciudadanía 1.030.540.240 de Bogotá, en calidad de víctima del conflicto armado y representante de organizaciones sociales que hemos acompañado los intentos de paz del Estado colombiano, interponemos acción de tutela contra el PRESIDENTE DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, por la violación de nuestros derechos fundamentales a la Paz, a la participación de todos en las decisiones que nos afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, a la representación política y al debido proceso administrativo, con base en los siguientes:

#### **I. HECHOS QUE VIOLAN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES INVOCADOS**

1. En el marco de la implementación del Acuerdo Final de Paz el cumplimiento de lo pactado, el Gobierno Nacional presentó, sustentó y defendió el trámite del ACTO LEGISLATIVO 017 DE 2017 CÁMARA – 05 DE 2017 SENADO “POR MEDIO DEL CUAL SE CREAN 16 CIRCUNSCRIPCIONES TRANSITORIAS ESPECIALES DE PAZ PARA LA CÁMARA DE REPRESENTANTES EN LOS PERÍODOS 2018-2022 Y 2022-2026”.

2. El Acto Legislativo en cuestión finalizó trámite en la sesión de la Plenaria del Senado de la República realizada el 30 de noviembre de 2017, en la cual se suscitó la errónea interpretación de creer que el Acto Legislativo no había sido aprobado, cuando en realidad si lo fue porque obtuvo la mayoría absoluta requerida por la Constitución Política y las normas pertinentes.

Estos hechos son de público conocimiento y han sido informados a la opinión pública a través de varios medios, por ejemplo, por sólo citar uno, el profesor de Derecho Constitucional y ex Magistrado de la Corte Constitucional en El Espectador de 3 de diciembre de 2017 escribió:

<https://www.elespectador.com/opinion/mezquindad-frente-las-victimas-columna-726322>

<http://lasillavacia.com/blogs/mi-plebi-si-tio/fueron-aprobadas-las-circunscripciones-especiales-63762>

3. Pero la autoridad accionada Presidente del Congreso se ha negado a enviar el Acto Legislativo para sanción del señor Presidente de la República, violando con ello no sólo las normas de procedimiento legislativo, sino los derechos fundamentales a la Paz, a la participación de todos en las decisiones que nos afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, a la representación política de las víctimas y al debido proceso administrativo.

4. Según la Constitución Política y la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), el deber de la autoridad accionada, Presidente del Congreso, es enviar el Acto Legislativo para sanción presidencial.

En efecto, el artículo 165 de la Constitución Política establece:

**“Artículo 165.** Aprobado un proyecto de ley por ambas cámaras, pasará al Gobierno para su sanción. Si éste no lo objetare, dispondrá que se promulgue como ley; si lo objetare, lo devolverá a la cámara en que tuvo origen”.

A su vez, el artículo 196 de la Ley 5ª de 1992, Reglamento del Congreso, establece:

**“Artículo 196. Sanción presidencial.** Aprobado un proyecto por ambas Cámaras, pasará al Gobierno para su sanción. Si no lo objetare, dispondrá que se promulgue como ley”.

Nótese claramente que las normas establecen que una vez aprobado un proyecto, “pasará al Gobierno para su sanción”, es precisamente la omisión en que la autoridad accionada está incurriendo y que amenaza la violación de los derechos fundamentales invocados.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

### 2.1. Requisitos de procedencia de esta acción de tutela

En este capítulo presentaremos los argumentos jurídicos que justifican la procedencia de esta acción de tutela: la relevancia constitucional del tema (2.1.1); el principio de subsidiariedad, es decir, la idoneidad de la acción de tutela como único mecanismo para solucionar la situación (2.1.2); y la inmediatez como requisito de procedibilidad (2.1.3)

#### 2.1.1. Relevancia constitucional de la cuestión que se discute

Este caso la tiene, porque las autoridades accionadas están actuando de manera que ponen en riesgo la implementación del Acuerdo Final y con ello la terminación del conflicto armado, la construcción de una paz estable y duradera, y los derechos de las víctimas a participar en las decisiones que los afectan y a la participación política de las víctimas, constituyendo una auténtica verdadera denegación de justicia, que sólo el Juez constitucional puede corregir.

#### 2.1.2. Subsidiariedad e idoneidad de la acción de tutela.

El inciso 3º del artículo 86 de la Constitución Política establece que *“solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”*.

En desarrollo de la norma constitucional, el numeral 1º del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 dispone que la acción de tutela no procede *“cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante”*.

En este punto es pertinente aclarar que la acción de tutela es el único medio para evitar que se concrete la vulneración de los derechos fundamentales en juego, porque no existe otra forma de obligar al PRESIDENTE DEL CONGRESO a cumplir de buena fe el Acuerdo Final de Paz.

Por ejemplo, no sería procedente emplear ni siquiera una acción de cumplimiento, regulada por el artículo 87 de la Constitución Política, la Ley 393 de 1997 y el artículo 146 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), porque frente al procedimiento diseñado resulta más idóneo y efectivo el de la acción de tutela.

Otra opción, que podría ser una queja disciplinaria contra los Congresistas, tampoco resulta ser un medio idóneo y apropiado, primero, porque no es un recurso judicial, y segundo porque aún en el caso de que se sancione a los legisladores se trataría de sanciones *ex post facto*, es decir, luego de causado el daño.

Por esta causa, no sólo la acción de amparo constitucional luce como el único mecanismo idóneo y adecuado, sino que, además, se pedirá que se adopte como medida provisional que se imparta la orden de remitir el Acto Legislativo para sanción presidencial.

En relación con este requisito específico de procedibilidad de la acción de tutela, es pertinente tener en cuenta el precedente de la Corte Constitucional establecido en la sentencia SU-047 de 1999 sobre **vía de hecho prospectiva**, en los siguientes términos:

*“A pesar de su aparente insolubilidad, esa paradoja puede ser fácilmente desatada, si se tiene en cuenta que una actuación judicial puede no haber sido protuberantemente irregular, por lo cual, hacia el pasado, no configura una vía de hecho; pero sin embargo, puede igualmente ser claro, que si las diligencias judiciales prosiguen por la orientación que ha sido fijada de manera inequívoca por el funcionario judicial, entonces indefectiblemente violará en el futuro precisos mandatos constitucionales, de suerte que se tornará inevitablemente en una vía de hecho. Es lo que podría denominarse una “vía de hecho prospectiva”, por cuanto, hacia el pasado, las decisiones del funcionario judicial, aunque*

discutibles, son inatacables por medio de la tutela, ya que siguen amparadas por la autonomía funcional de los jueces, por no ser protuberantemente defectuosas; sin embargo, una evaluación de sus inevitables resultados futuros permite concluir que el juez terminará por incurrir en una vía de hecho, al violar de manera manifiesta la Carta. En tales circunstancias, y siempre y cuando esos resultados futuros sean evidentes, y no exista otro mecanismo judicial de defensa, el juez constitucional puede intervenir a fin de enfrentar una amenaza a los derechos fundamentales, derivada de una actuación judicial, que inevitablemente devendrá en vía de hecho ya que, el artículo 86 superior es claro en señalar que esa acción procede en tales evento” (Corte Constitucional, sentencia SU-047 de 1999, MM PP Dr. Carlos Gaviria Díaz (q.e.p.d.) y Alejandro Martínez Caballero, subrayado para enfatizar).

En efecto, podría decirse que el Congreso de la República no ha vulnerado aún los derechos fundamentales invocados, porque aún existen opciones jurídicas para la representación política de las víctimas en el Congreso de la República, pero como las inscripciones de candidaturas vencen el 11 de diciembre de 2017 de conformidad con lo previsto en el artículo 30 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011, entonces **se configuraría un perjuicio irremediable.**

Por eso es que este caso requiere del Juez de tutela, como juez constitucional, una actuación verdaderamente ejemplar.

### **2.1.3. Inmediatez.**

Las conductas violatorias de los derechos fundamentales en cuestión están ocurriendo actualmente y existe el riesgo de que se agrave la situación, razón por la cual este requisito de procedibilidad está satisfecho.

## **2.2. La mayoría necesaria para la aprobación del Acto Legislativo que consagra curules para las víctimas**

El literal g) del artículo transitorio contenido en el artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016 dice expresamente que *“los proyectos de acto legislativo serán aprobados por mayoría absoluta”*.

La noción de mayoría absoluta está prevista en el artículo 117 del Reglamento del Congreso, que establece:

**“Artículo 117.** Mayorías decisorias. Las decisiones que se adoptan a través de los diferentes modos de votación surten sus efectos en los términos constitucionales. La mayoría requerida, establecido el quórum decisorio, es la siguiente:

(...)

2. Mayoría absoluta. La decisión es adoptada por la mayoría de los votos de los integrantes” (subrayamos).

Nótese que ninguna norma, ni la Constitución Política ni el Reglamento del Congreso, dicen “la mitad más uno”, sino que disponen “la mayoría de los votos de los integrantes”; es más, en ninguna parte del Reglamento del Congreso existe la referencia “mitad más uno”.



El inciso 3º del artículo 134 de la Constitución Política, modificado por el artículo 4 del Acto Legislativo 02 de 2015, establece en relación con la figura denominada “silla vacía”, que *“para efectos de conformación de quórum se tendrá como número de miembros la totalidad de los integrantes de la Corporación con excepción de aquellas curules que no puedan ser reemplazadas”*.

Entonces, como son 102 Senadores y actualmente, por hechos que son de público conocimiento, 3 curules fueron sancionadas con “silla vacía”, son 99 los integrantes del Senado de la República, de donde surge que la mayoría es 50, no 52 como erróneamente se interpretó por parte del Secretario General del Senado en la sesión del pasado 30 de noviembre, con base en lo cual la autoridad accionada se ha negado a dar el trámite correspondiente al Acto Legislativo.

### **2.3. El precedente de la Corte Constitucional**

La Corte Constitucional, intérprete legítima de la Constitución Política, ha precisado que la mayoría absoluta no es igual a la mitad más uno, como lo interpretó el Secretario del Senado.

Así, en la sentencia C-784 de 2014 precisó:

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

Posteriormente, mediante sentencia SU-221 de 2015, la Corte reiteró el criterio relativo a que la mayoría absoluta no es la mitad más uno, sino el número entero siguiente a la mitad de los integrantes:

“20.6.2. (...) Así pues, frente a un total de 161 votos, el respaldo obtenido por 81 votos, nunca será superado por la oposición, que como máximo será de 80 votos. En ese sentido, no se requiere sumar un voto a la cifra de la mitad de los integrantes, pues la aproximación al número entero superior es suficiente para evidenciar que la opción que obtuvo tal mayoría, contó más respaldo que cualquier otra opción.

Entonces, aunque la definición genérica del porcentaje de mayoría se expone como la mitad más uno de los votos, en el caso de las asambleas impares, sólo será necesario aproximar la mitad del *número con decimal*, al *número entero* siguiente para determinar cuál es el porcentaje de mayoría. Esto, sin perjuicio de lo que disponga el Legislador en una norma concreta, respecto a la forma de contabilizar la mayoría absoluta”.

### **2.4. La obligación de cumplir el Acuerdo Final de Paz**

El 24 de noviembre de 2016 se firmó el “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” en el Teatro Colón de Bogotá, en adelante “Acuerdo Final”.

Ese mismo día se radicó el Acuerdo Final, que se presentó ante la Cámara y el Senado de la República a fin de ser refrendado por el Congreso de la República, en tanto garante de que se respete la voluntad del pueblo colombiano<sup>1</sup>, que, con amplia mayoría, ratificó la refrendación del nuevo Acuerdo Final en sesiones del 29 y 30 de noviembre de 2016.

En el Acuerdo Final de Paz se acordó promover la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono. Concretamente, en el punto 2.3.6. se acordó:

**“2.3.6. Promoción de la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono**

En el marco del fin del conflicto y con el objetivo de garantizar una mejor integración de zonas especialmente afectadas por el conflicto, el abandono y la débil presencia institucional, y una mayor inclusión y representación política de estas poblaciones y de sus derechos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, y también como una medida de reparación y de construcción de la paz, el Gobierno Nacional se compromete a crear en estas zonas un total de 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la elección de un total de 16 Representantes a la Cámara de Representantes, de manera temporal y por 2 períodos electorales.

Las Circunscripciones contarán con reglas especiales para la inscripción y elección de candidatos y candidatas. Igualmente, las campañas contarán con financiación especial y acceso a medios regionales. Se establecerán mecanismos especiales de acompañamiento para asegurar la transparencia del proceso electoral y la libertad del voto del electorado” (subrayado fuera del original).

Así mismo, en el Acuerdo Final de Paz se pactaron prioridades para la implementación:

**“6.1.10. Calendario de implementación normativa durante los primeros 12 meses tras la firma del Acuerdo Final, conforme a lo establecido en el Acto Legislativo 1 de 2016**

- a. Leyes y/o normas para la implementación de lo acordado en el marco de la Reforma Rural Integral y la sustitución de los cultivos de uso ilícito.
- b. Ley y/o normas de desarrollo sobre participación política: creación de circunscripciones transitorias especiales de paz, ampliación de espacios de divulgación para partidos y movimientos políticos incluyendo a medios de comunicación y difusión” (pág. 200 del Acuerdo Final).<sup>2</sup>

De manera que es claro que la creación de 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la elección de igual número de Representantes a la Cámara es un compromiso del Acuerdo Final de Paz, que el Gobierno intentó cumplir pero la conducta del Presidente del Senado autoridad accionada no lo ha permitido.

<sup>1</sup> Corte Constitucional, sentencia C-699 de 2016. M.P. María Victoria Calle.

Mediante el Acto Legislativo 01 de 2016, “por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, se adoptó un procedimiento legislativo especial para la paz en los siguientes términos:

“Artículo 1. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio, el cual quedará así: **Artículo transitorio. Procedimiento legislativo especial para la paz.** Con el propósito de agilizar y garantizar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo Final) y ofrecer garantías de cumplimiento y fin del conflicto, de manera excepcional y transitoria se pondrá en marcha el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, por un período de seis meses, contados a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo. Este procedimiento podrá ser prorrogado por un período adicional de hasta seis meses mediante comunicación formal del Gobierno nacional ante el Congreso de la República.

El Procedimiento Legislativo Especial para la Paz se regirá por las siguientes reglas:

a) Los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz serán de iniciativa exclusiva del Gobierno nacional, y su contenido tendrá por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y duradera;

b) Los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el procedimiento legislativo especial para la Paz tendrán trámite preferencial. En consecuencia, tendrán absoluta prelación en el Orden del Día sobre cualquier otro asunto, hasta tanto la respectiva Cámara o Comisión decida sobre él;

c) El título de las leyes y los actos legislativos a los que se refiere este artículo, deberá corresponder precisamente a su contenido y a su texto procederá esta fórmula: “El Congreso de Colombia, en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, DECRETA”;

d) El primer debate de los proyectos de ley se surtirá en sesión conjunta de las Comisiones Constitucionales Permanentes respectivas, sin que medie para ello solicitud del Gobierno nacional. El segundo debate en las plenarias de cada una de las Cámaras;

e) Los proyectos de ley serán aprobados con las mayorías previstas en la Constitución y la ley, según su naturaleza;

f) Los actos legislativos serán tramitados en una sola vuelta de cuatro debates. El tránsito del proyecto entre una y otra Cámara será de 8 días.

g) Los proyectos de acto legislativo serán aprobados por mayoría absoluta;

h) (Declarado inexecutable por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-332 de 2017)

i) Todos los proyectos y de acto legislativo podrán tramitarse en sesiones extraordinarias;

j) (Declarado inexecutable por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-332 de 2017)

k) Los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz tendrán control automático y único de constitucionalidad, posterior a su entrada en vigencia. Las Leyes Estatutarias tendrán control previo, de conformidad con lo previsto en el artículo 153 de la Constitución. El control de constitucionalidad de los actos legislativos se hará solo por vicios de procedimiento en su formación. Los términos de esta revisión para leyes y actos legislativos se reducirán a la tercera parte de los del procedimiento ordinario y no podrán ser prorrogados.

En lo no establecido en este procedimiento especial, se aplicará el reglamento del Congreso de la República” (subrayado fuera del original).

Como se ve, el Acto Legislativo 01 de 2016 adoptó un procedimiento legislativo especial para la paz que contiene disposiciones tendientes a agilizar la implementación del Acuerdo Final de Paz, entre cuyas características se cuenta que los Actos Legislativos serán aprobados por mayoría absoluta (no la mitad más uno) y tendrían control de constitucionalidad automático y único luego de su entrada en vigencia.

Mediante el Acto Legislativo 02 de 2017 se incorporó un artículo transitorio a la Constitución Política, que dispone que las instituciones y autoridades del Estado están en la obligación de cumplir de buena fe el Acuerdo Final de Paz, en los siguientes términos:

*“En desarrollo del derecho a la paz, los contenidos del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, firmado el día 24 de noviembre de 2016, que correspondan a normas de derecho internacional humanitario o derechos fundamentales definidos en la Constitución Política y aquellos conexos con los anteriores, serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales.*

*Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final”* (negrita para resaltar).

La Corte Constitucional mediante sentencia C-630 de 2017 declaró exequible el Acto Legislativo 02 de 2017 y según Comunicado de Prensa No. 51 de 11 de octubre de 2017 consideró al respecto:

*“2. La expresión “obligación” del inciso segundo del artículo 1º se refiere a una obligación de medio, esto es, de llevar a cabo los mejores esfuerzos para cumplir con lo establecido en el Acuerdo Final, entendido como política de Estado, cuyo cumplimiento se rige por la condicionalidad y la integralidad de los compromisos plasmados en el mismo.*

*(...)* <sup>2</sup>

*Al interpretar las disposiciones del A.L. 02 de 2017, la Corte determinó que la incorporación del Acuerdo al ordenamiento jurídico exige su implementación normativa por los órganos competentes y de conformidad con los procedimientos previstos en la Constitución para el efecto, como lo establece el mismo Acuerdo y lo entendió el Congreso de la República”* (negrita para resaltar).

Entonces, el Acuerdo Final es una política de Estado que debe cumplirse por parte de todos sus órganos, entre ellos desde luego el Congreso de la República y especialmente el Presidente de la Corporación como autoridad accionada.

## **2.5. La buena fe con que debe actuar el Congreso de la República y los principios de interpretación del Reglamento**

La buena fe es uno de los principios orientadores del Código de Ética y Disciplinario del Congresista contenido en la Ley 1828 de 2017, y según el artículo 9 *ibídem* son conductas sancionables:

**“Artículo 9. Conductas sancionables.** Además de las consagradas en la Constitución Política, el Reglamento del Congreso y otras normas especiales, a los Congresistas no les está permitido:

(...)

b) Abandonar la labor que le ha sido encomendada en desarrollo de la función legislativa, salvo circunstancias que justifiquen su actuación” (subrayado para enfatizar).

Es más, aun en un escenario ajeno al procedimiento legislativo especial para la paz, sostener que mayoría absoluta es igual a la mitad más uno de los integrantes del Senado desconoce los principios de corrección formal de los procedimientos y regla de mayorías, que son principios de interpretación del Reglamento del Congreso, según el artículo 2 numeral 2º y 3º de la Ley 5ª de 1992:

**“Artículo 2. Principios de interpretación del Reglamento.** En la interpretación y aplicación de las normas del presente Reglamento, se tendrán en cuenta los siguientes principios:

(...)

2. Corrección formal de los procedimientos. Tiene por objeto subsanar los vicios de procedimiento que sean corregibles, en el entendido que así se garantiza no sólo la constitucionalidad del proceso de formación de las leyes, sino también los derechos de las mayorías y las minorías y el ordenado adelantamiento de las discusiones y votaciones.

3. Regla de mayorías. 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”.

En conclusión, la interpretación de que “mayoría absoluta” es “la mitad más uno” no sólo resulta violatoria de la Constitución Política, la Ley 5ª de 1992 y de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, sino que constituye un claro incumplimiento del Acuerdo Final de Paz y un acto de mala fe, contrario no sólo al Acto Legislativo 02 de 2017, la sentencia C-630 de 2017 de la Corte Constitucional y al Código de Ética y Disciplinario del Congresista.

## **2.6. El carácter transitorio del amparo constitucional que se pretende**

Esta acción de tutela no busca que el Juez invada competencias de otros órganos, pues únicamente se pretende que el Presidente del Congreso envíe el Acto Legislativo aprobado para su respectiva sanción presidencial.

Además, no podría el Juez de tutela invadir competencias de otros órganos del Estado, porque en últimas tiene la palabra la Corte Constitucional, no sólo porque es la intérprete autorizada de la Constitución Política, conforme lo previsto en el artículo 241 numerales 1º y 9º, sino porque el Acto Legislativo en cuestión está sometido a control automático y único de constitucionalidad.

En efecto, el literal k) del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016 dispone que *“Los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz tendrán control automático y único de constitucionalidad, posterior a su entrada en vigencia”* (subrayado para enfatizar).

En últimas, es la Corte Constitucional el órgano legítimo para pronunciarse acerca de si el Acto Legislativo fue o no debidamente aprobado, pero para ello se requiere que el Presidente del Congreso envíe la norma para sanción presidencial.

## **III. SOLICITUD DE MEDIDAS PROVISIONALES**

### **3.1. Medida provisional solicitada al Juez de tutela**

Con base en lo previsto en el artículo 7 del Decreto 2591 de 1991, pedimos al Juez de tutela que, mientras se resuelve sobre esta solicitud de amparo, se decreten como medidas provisionales para proteger los derechos fundamentales en riesgo las siguientes:

**Primera.-** Ordenar a la Mesa Directiva del Senado de la República que remita el Acto Legislativo al Presidente de la República para sanción, a fin de que entre en vigencia oportunamente antes del cierre de las inscripciones de candidatos a las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en el período 2018-2022.

### 3.2. Sustentación de la procedencia de las medidas provisionales

**3.2.1.** La Corte Constitucional ha precisado en su jurisprudencia que las medidas provisionales previstas en el artículo 7 del Decreto 2591 de 1991 proceden a solicitud de parte o de oficio, en los siguientes términos:

“2.4 De otra parte, las medidas provisionales pueden ser adoptadas a solicitud de parte o de oficio, en el curso del proceso o en la sentencia, toda vez que *‘únicamente durante el trámite o al momento de dictar la sentencia, se puede apreciar la urgencia y necesidad de la medida’*, y su adopción es independiente pues la decisión judicial que las adopta no constituye un acto de prejuzgamiento en la medida que no determina el sentido de la decisión final por cuanto en todo caso el debate sobre los derechos respecto de los cuales se ha solicitado la tutela se encuentra pendiente de dirimir. Tales medidas igualmente se caracterizan por ser provisionales y modificables en cualquier momento.

2.5 Las medidas provisionales han sido establecidas como un medio excepcional para que el derecho fundamental pueda ser hecho efectivo en el caso de que en la decisión de tutela se advierta la necesidad del amparo ante la afectación o puesta en peligro del derecho fundamental invocado. En este sentido, las medidas provisionales constituyen una herramienta adecuada para garantizar el derecho a la *tutela judicial efectiva*, pues justamente aseguran provisionalmente el amparo solicitado y el efectivo cumplimiento de la futura resolución adoptada en el proceso. Por lo anterior, las medidas provisionales deben encaminarse a evitar que la amenaza contra el derecho fundamental se convierta en violación o a que, habiéndose constatado la existencia de una violación, ésta se torne más gravosa, mediante la irrogación de perjuicios.

En este sentido, para que proceda el decreto medidas provisionales se requiere:

a) Que, con base en los elementos de juicio existentes en el proceso, se advierta la probabilidad de que el amparo prospere porque surja una duda razonable sobre la legalidad de la actuación de la cual se deriva la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales invocados.

b) Que concurra alguna de las siguientes hipótesis: (i) que sea necesario evitar que la amenaza contra el derecho fundamental se concrete en una vulneración o; (ii) cuando, constatada la ocurrencia de una violación, sea imperioso precaver su agravación.

2.6 Esta Corporación ha establecido que la suspensión del acto violatorio o amenazador de un derecho fundamental *‘tiene como único objetivo la protección del derecho fundamental conculcado o gravemente amenazado y, obviamente, evitar que se causen mayores perjuicios o daños a la persona contra quien se dirige el acto’*. Igualmente, ha sido considerado que *‘el juez de tutela puede ordenar todo lo que considere procedente para proteger los derechos fundamentales y no hacer ilusorio el efecto de un eventual fallo a*

*favor del solicitante'*, y la decisión debe ser" (Corte Constitucional, Auto 259 de 12 de noviembre de 2013, Magistrado Sustanciador Dr. Alberto Rojas Ríos, en sala con la Magistrada Dra. María Victoria Calle Correa y el Magistrado Dr. Luis Ernesto Vargas Silva, subrayado fuera del original).

En el mismo sentido, los precedentes de la Corte Constitucional establecidos mediante los autos A-031/95, A-039/95, A-041A/95, A-049/95, A-040A/01, A-072/09, A-133/09 y A-258/13, y en las sentencias T-205/94, T-412/95, T-500/95, entre otros pronunciamientos.

En este caso están dados los elementos para decretar las medidas provisionales porque (i) hay dudas razonables – inclusive más que dudas razonables – sobre la legalidad de la actuación de las autoridades públicas accionadas de la cual se deriva la violación o amenaza de los derechos fundamentales invocados, frente a la cual no existen mecanismos judiciales idóneos, y (ii) es necesario evitar que se conjure la amenaza contra los derechos fundamentales a la Paz y a la participación de todos en las decisiones que nos afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, a la representación política, y al debido proceso administrativo en la formación de la ley.

#### IV. PETICIÓN DEFINITIVA DE AMPARO CONSTITUCIONAL

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

**Segundo.-** Ordenar al Presidente del Senado, en su condición de Presidente de la República, que envíe el texto del ACTO LEGISLATIVO 017 DE 2017 CÁMARA – 05 DE 2017 SENADO “POR MEDIO DEL CUAL SE CREAN 16 CIRCUNSCRIPCIONES TRANSITORIAS ESPECIALES DE PAZ PARA LA CÁMARA DE REPRESENTANTES EN LOS PERÍODOS 2018-2022 Y 2022-2026” a la Presidencia de la República para su respectiva sanción, y que luego de ello prosiga su trámite ante la Corte Constitucional.

#### V. PRUEBAS

Los hechos narrados en esta acción de tutela son de público conocimiento por la opinión pública, sin perjuicio de los que aporte la autoridad accionada una vez sea requerida para ello.

#### VI. JURAMENTO

Manifestamos bajo la gravedad del juramento que no hemos interpuesto otra acción de tutela por los mismos hechos y derechos que se invocan a través de ésta.

## VII. COMPETENCIA

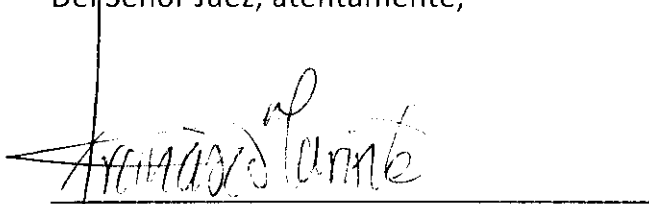
Es usted competente, Señor Juez, para conocer de esta acción de tutela, con fundamento en lo previsto en el artículo 2.2.3.1.2.1. del Decreto 1069 de 2015 (Decreto 1983 de 2017).

## VIII. NOTIFICACIONES

El Senado de la República y su Mesa Directiva pueden ser notificados en la calle 11 # 5-60 Tercer Nivel de Bogotá, o al correo electrónico [judiciales@senado.gov.co](mailto:judiciales@senado.gov.co)

Recibimos notificaciones en la dirección Cra. 23 # 20 -80 oficina CPDH Pasto Nariño [comitedhnar@gmail.com](mailto:comitedhnar@gmail.com) , [objetococonciencia.nar@gmail.com](mailto:objetococonciencia.nar@gmail.com) Teléfonos: 316 4336657

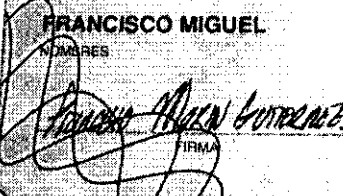
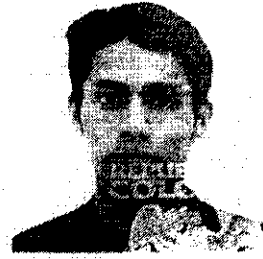
Del Señor Juez, atentamente,



Francisco Miguel Marín Gutiérrez

CC: 1.030.540.240 de Bogotá



**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**IDENTIFICACION PERSONAL**  
**CEDULA DE CIUDADANIA**  
**1.030.540.240**  
 NUMERO  
**MARIN GUTIERREZ**  
 APELLIDOS  
**FRANCISCO MIGUEL**  
 NOMBRES  
  
 FIRMA  


  
 FECHA DE NACIMIENTO **10-SEP-1987**  
**BOGOTA D.C.**  
 (CUNDINAMARCA)  
 LUGAR DE NACIMIENTO  
**1.67**      **O+**      **M**  
 ESTATURA      G.S. RH      SEXO  
**20-SEP-2005 BOGOTA D.C.**  
 FECHA Y LUGAR DE EXPEDICION  
  
 REGISTRADURIA NACIONAL  
 ALVARADO MENDIGUETA  
  
 P-1500108-45142201-M-1030540240-20051221      04056-05.355A-02 202417806