

05 DIC. 2017

TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA (Reparto)  
E. S. D.

UN COAD. CON  
18 FLS. + UN  
TRASL.

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

Honorable(a) Magistrado(a)

Gladys Ávila identificada con Cédula de ciudadanía número 51.683.242 de Bogotá, Rodrigo Ramírez identificado con Cédula de ciudadanía número 1.128.440.310 de Medellín y Gilberto Manuel Pérez Chamorro identificado con Cédula de ciudadanía número 18.879.401 de Sucre, representante de la Asociación de Campesinos y Campesinas de la Finca La Europa NIT 900.679.699-7, víctimas del conflicto armado y representantes 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 sí 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 conjuer de la Corte Constitucional, Rodrigo Uprimny escribió:

*Es claro que 50 senadores votaron a favor de esta reforma el pasado jueves en el Senado, pero quienes consideran que no se obtuvo la mayoría requerida argumentan que se necesitaban 52 senadores. Su tesis es que las reformas constitucionales se aprueban por mayoría absoluta de los miembros de cada cámara y el Senado está teóricamente formado por 102 senadores.*

*Esta objeción aparentemente suena pues es cierto que en principio el Senado está integrado por 102 senadores y que 52 (y no 50) es la mayoría absoluta de 102. Pero en realidad esa tesis es equivocada pues deja de lado un hecho fundamental: tres senadores (Musa Besaile, Bernardo "Ñoño"*

Eliás y Martín Morales) fueron capturados y detenidos por la Corte Suprema en los últimos meses por narcotráfico o distintos delitos contra la administración pública. En esos casos, según el artículo 134 de la Constitución, sus curules no pueden ser reemplazadas por otros miembros de su partido, como sucedería si, por ejemplo, hubieran fallecido. Es por eso que la plenaria del Senado decidió aplicarles lo que coloquialmente se conoce como "la silla vacía" y suspenderlos de sus funciones como congresistas, el 24 de agosto de 2016 (Martín Emilio Morales Díaz), el 21 de septiembre de 2017 (Bernardo Miguel Eliás Vidal) y el 21 de noviembre de 2017 (senador Musa Abraham Besayle Fayad). De hecho, entonces, el Senado quedó reducido a 99 senadores

Por sentido común, esta situación fáctica implica que la mayoría absoluta no deba contabilizarse hoy con base en la cifra teórica de 102 senadores sino con base en 99, que es actualmente el número real de senadores. Pero si había alguna duda de si debemos aplicar o no el sentido común a esta situación (pues a veces el derecho no sigue el sentido común), lo cierto es que el citado artículo 134 de la Constitución resuelve el tema en la misma forma pues expresamente dice que en esos casos "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". Hoy, de hecho y normativamente, por mandato del artículo 134 constitucional, el Senado está integrado por sólo 99 senadores y es frente a ese número que debe calcularse si la votación obtuvo o no la mayoría absoluta.

Algunos, como el constitucionalista José Gregorio Hernández, se oponen a esa conclusión con un argumento literal: que el artículo 134 habla es de quórum y no de mayorías, y que se trata de dos conceptos distintos, por lo cual la reducción del número de senadores por efecto de "la silla vacía" sólo se aplica al quórum pero no al cálculo de la mayoría.

Hernández tiene razón en sus premisas: i) efectivamente el artículo 134 habla literalmente de quórum y no de mayoría; y ii) efectivamente una cosa es el quórum, (que es el número mínimo de senadores que deben estar presentes para que el Senado pueda entrar a deliberar o a decidir) y otra la mayoría, (que es el número de votos requeridos para aprobar una ley o reforma constitucional). Pero su conclusión es inaceptable pues conduce a un absurdo y contradice otras normas constitucionales.

Un experimento mental permite ilustrar este punto. Supongamos que 30 senadores fueron suspendidos de sus cargos, porque están siendo investigados penalmente o fueron condenados por vínculos con grupos armados ilegales. 72 senadores estarían entonces ejerciendo su cargo y con base en ese número se formaría entonces el quórum para deliberar y decidir. Bajo la tesis que excluye la mayoría absoluta de la regla del artículo 134 constitucional, el Senado podría reunirse para decidir (quórum decisorio) con más de 37 senadores, que representa más de la mitad de los 72 congresistas habilitados para votar, pero necesitaría en todo caso 52 votos favorables para aprobar una reforma que requiera mayoría absoluta (como una ley estatutaria o una reforma constitucional). Pero esta exigencia de más de 52 votos convertiría el requisito constitucional de mayoría absoluta en una mayoría supercualificada: la relación de una mayoría de 52 votos respecto del número efectivo de 72 senadores equivale a más de las dos terceras partes de los integrantes efectivos del Senado y no a más de la mitad de los mismos, que es lo exigido por la constitución. Esta

interpretación, que busca distinguir entre quorum y mayoría para efectos de aplicar el artículo 134, implica entonces una modificación de la regla de aprobación de las reformas constitucionales, que ya no requerirían mayoría absoluta sino una mayoría superior a la absoluta, por lo cual es una distinción inaceptable.

Supongamos una hipótesis más extrema para mostrar el absurdo de esa interpretación: supongamos que han sido condenados 51 senadores por delitos que hacen que su curul sea irremplazable. Y entonces quedan activos 51 senadores. Según quienes defienden que el artículo 134 permite restar las sillas vacías para contabilizar el quórum pero no la mayoría, llegaríamos a esta situación: que el Senado tendría quórum para decidir si se reúnen más de 26 senadores, pero no podría tomar ninguna decisión sobre reformas constitucionales o leyes estatutarias, que requieren mayoría absoluta, incluso si acudieran todos los senadores y todos votaran favorablemente pues sólo habría 51 senadores y la mayoría requerida seguiría siendo 52. En esa hipótesis, el Senado nunca lograría aprobar actos legislativos y demás normas que requieren este tipo de mayoría. Se asumiría, entonces, que dicha Cámara estaría en una crisis institucional y sería inoperante: podría congregarse a deliberar y votar, pero nunca podría aprobar o rechazar propuestas de reformas constitucionales o leyes estatutarias.

Es una regla elemental de interpretación constitucional que uno debe interpretar las normas constitucionales no sólo en forma sistemática sino también evitando que conduzcan a absurdos. Por eso la Corte Constitucional tiene bien establecido, desde casi sus inicios, que "cuando el efecto de la interpretación literal de una norma conduce al absurdo o a efectos contrarios a la finalidad buscada por la propia disposición, es obvio que la norma, a pesar de su aparente claridad, no es clara, porque las decisiones de los jueces deben ser razonadas y razonables. El intérprete tiene entonces que buscar el sentido razonable de la disposición dentro del contexto global del ordenamiento jurídico-constitucional conforme a una interpretación sistemática-finalística" (Sentencia C-11 de 1994).

Por consiguiente, tanto el quórum como la mayoría absoluta deben contabilizarse sobre las curules activas para evitar transformar en una supermayoría cualificada la mayoría absoluta requerida para aprobar reformas constitucionales o llegar incluso a hacer inoperante el funcionamiento de la cámara respectiva. Y en este caso son 99 senadores debido a "la silla vacía" aplicada a los senadores Musa Besalle, Benardo "Noño" Eilas y Martín Morales.

Ahora bien, según doctrina uniforme y jurisprudencia reiterada de hace años del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, la mayoría absoluta consiste en obtener más votos que la mitad de los integrantes de la corporación. Por ello, cuando el número de integrantes es impar, la mayoría absoluta es el número entero superior de la mitad aritmética del número de integrantes. Por ejemplo, la Corte Constitucional está integrada por 9 magistrados: la mayoría absoluta con la que se toman las decisiones es entonces 5, que es el entero superior a la mitad aritmética (4,5).

Así lo ha explicado la Corte Constitucional, cuando dijo, en la sentencia SU-221 de 2015, que "para determinar cómo se calcula el porcentaje de la mayoría, esta Corporación ha precisado que basta con aproximar la mitad aritmética al siguiente número entero. En este caso, basta con aproximar 80,5 a 81. De acuerdo con la sentencia C-784 de 2014, lo relevante para

*constatar el porcentaje de la mayoría es que ésta agrupe más de la mitad de los votos. En consecuencia, cuando la mitad aritmética es un número con decimal, la mayoría la constituye el número entero superior. Así, si la mitad es 80,5, la mayoría absoluta respecto de 167 integrantes de la corporación, se obtiene con 81 votos, que son más de la mitad de los votos"*

*La mayoría absoluta en el Senado es hoy entonces 50, que es el entero superior de la mitad aritmética de 99, que es 49,5.*

*El pasado jueves, con 50 votos a favor, las circunscripciones especiales obtuvieron la mayoría requerida para ser aprobadas en el Senado. Procedo pues a examinar la segunda objeción: que esa votación no podía hacerse el jueves por cuanto el proyecto ya se habría hundido el martes.<sup>1</sup>*

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

<sup>1</sup> <http://lasillavacia.com/blogs/mi-plebi-si-tio/fueron-aprobadas-las-circunscripciones-especiales>

5

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.

### 2.1.3. Procedencia de acción de tutela contra omisiones de llevar a cabo actos de carácter general y abstracto.

Dada la existencia de un perjuicio irremediable, este es un claro ejemplo de una tutela contra una autoridad del Estado colombiano ante la omisión de su deber de emitir actos de carácter general y abstracto sobre los cuales se evidencia que existe una vulneración concreta a derechos fundamentales reconocidos.

A saber, la acción de tutela, en principio, no es procedente contra los actos administrativos dado su carácter general y abstracto. Sin embargo, en casos excepcionales se permite el uso de esta contra actos provenientes de la administración, aunque sean generales y abstractos, siempre y cuando el recurso

7

se encuentre direccionado a evitar un daño que posteriormente sea irreparable -es decir la existencia de un perjuicio irremediable.

*"La regla general es que el mecanismo constitucional de protección no puede superponerse a los mecanismos ordinarios establecidos en el ordenamiento jurídico de forma que los suplante o que se actúe como una instancia adicional para debatir lo que ya se ha discutido en sede ordinaria. En particular, la Sala insiste en que esta regla general conduce a que en los procedimientos administrativos, la tutela no procede contra actos expedidos por una autoridad administrativa, pues para ello se han previsto otros instrumentos judiciales. sin embargo, sólo de manera excepcional esta acción procede transitoriamente cuando se compruebe la existencia de un perjuicio irremediable."<sup>2</sup>*

Específicamente en respuesta al argumento sobre la causal del numeral 5 artículo 6 del D. 2591 de 1991, el Consejo de Estado ha desarrollado el mismo hilo lógico y procedimental frente a la procedencia de la acción de tutela. En aquellos casos en que se encuentre un perjuicio irremediable, la acción será procedente y si es el juez constitucional el encargado de intervenir de manera oportuna para evitar su ocurrencia.

*"En principio, como lo concluyó el a quo, la tutela es improcedente para controvertir actos administrativos, mucho más en circunstancias en las que no es evidente la ocurrencia de un perjuicio irremediable. Lo anterior, en razón de que para el efecto existen otros medio de defensa judicial y porque, frente a actos de carácter general, el Decreto 2591 de 1991 prevé una causal específica de improcedencia, a saber, el numeral 5 del artículo 6. No obstante, la causal en estudio no puede acogerse de manera absoluta, ya que en ocasiones el acto general puede conducir a la violación o amenaza de derechos fundamentales, si de su aplicación se sigue una afectación de esa naturaleza y siempre que la no intervención oportuna del juez constitucional conduzca a la realización de un perjuicio irremediable. Para la Sala la posibilidad de que la tutela proceda contra actos generales puede igualmente sustentarse en la salvaguarda de la supremacía normativa de la Constitución (artículo 4), cuando se logre advertir que el contenido de las prescripciones del acto general se oponen a los dictados de la Constitución, sin que sea suficiente esa sola circunstancia porque a ella deberá adicionarse la efectiva violación o amenaza de los derechos fundamentales del actor, así como la inminencia de un perjuicio irremediable para el mismo de no darse la urgente intervención del juez constitucional."<sup>3</sup>*

Lo que fue reiterado, entre muchas, en la sentencia T-1073/07 sobre la excepcionalidad de la acción de tutela contra acto administrativo:

*"La acción de tutela no procede para controvertir actos de carácter general, aun cuando su contenido pueda ser contrario a normas sobre*

<sup>2</sup> Sentencia de tutela T-030-2015, MP: MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
<sup>3</sup> (CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION QUINTA, Consejero Ponente: MAURICIO TORRES CUERVO, Bogotá, D.C., catorce (14) de abril de dos mil once (2011), Radicación: 05001-23-31-000-2011-00131-01(AC), Actora: MARIA CLARA ADAMOLIO BARRONERO)

8

derechos fundamentales, porque para ello se han previsto otras vías procesales. Pero cuando el contenido lesivo de un acto de carácter general, impersonal y abstracto, se materializa en una situación concreta y afecta derechos fundamentales de una persona, la acción de tutela es, sin olvidar su carácter subsidiario, la vía adecuada para promover ante los jueces la defensa de esos derechos. En efecto, cuando una persona acude a la acción de tutela para cuestionar un acto de carácter general, impersonal y abstracto, pero no con la pretensión de obtener un pronunciamiento de esas mismas características sobre la conformidad o no del acto con la Constitución, sino para, dado que se encuentra entre sus destinatarios, prevenir que le sea aplicado, nos encontramos en una hipótesis distinta a la prevista en la ley sobre la improcedencia de la acción de tutela. La actuación del particular afectado se dirige, en este caso, no a obtener la declaratoria de inconstitucionalidad del acto general, sino a prevenir que el mismo sea aplicado en su caso, evitando, de esta manera, que en relación con ese particular, se materialicen sus efectos lesivos de derechos fundamentales. En casos como los presentes, en los que se está ante un cuestionamiento que se dirige contra un acto de carácter general, impersonal y abstracto, en los cuales, sin embargo, la pretensión no considera el acto cuestionado en abstracto, sino que se orienta a enervar sus eventuales efectos lesivos de derechos fundamentales en un caso concreto, para determinar la procedencia de la acción de tutela es necesario establecer, por un lado, que se está ante una amenaza cierta que de la aplicación de un acto de carácter general, impersonal y abstracto, se derive una afectación de los derechos fundamentales de una persona y que, en tal eventualidad, el acudir a las vías ordinarias podría comportar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.<sup>4</sup>

En complemento, el artículo 86 de la Carta Política establece que la acción de tutela es el mecanismo idóneo para reclamar la protección de los derechos fundamentales cuando estos se encuentren amenazados o vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares. Esta sólo resulta procedente cuando no existan, no sean idóneos o se hayan agotado todos los mecanismos judiciales que resulten efectivos para la protección de los derechos fundamentales. Si se demuestra la ocurrencia de un perjuicio irremediable procederá como mecanismo transitorio.<sup>5</sup>

De lo anterior se sigue que si es procedente la presente dado el precedente jurisprudencial en la materia que habilita a revisar en sede de tutela la acción u omisión respecto de actos de carácter general y abstracto, cuando estos revisten efectos concretos sobre los derechos fundamentales de los demandantes. Justamente esto es lo que se demuestra en la presente acción de tutela donde la renuencia a realizar el envío del expediente legislativo para firmas tiene un efecto concreto sobre los derechos de las víctimas a participar de las circunscripciones de paz y por ende en la implementación normativa del Acuerdo Final de paz.

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

<sup>4</sup> Sentencia T-1073/07

<sup>5</sup> Sentencia T-070/04

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 1972 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>6</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 periodos 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).

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.

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 Estatuarias tendrán control previo, de conformidad con lo previsto en el artículo 153 de la Constitución. El control de constitucionalidad de los actos legislativos se hará solo por vicios de procedimiento en su formación. Los términos de esta revisión para leyes y actos legislativos se reducirán a la tercera parte de los del procedimiento ordinario y no podrán ser prorrogados. 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.*

(...)

*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 concorra 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 v.*

*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**

**Primera.-** Amparar, como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, los derechos fundamentales a la Paz y a la participación de todos en las decisiones que nos 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.

**Segunda.-** 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 Calle 45ª # 20 -21. *Finca*

Del Señor Juez, atentamente,

*Gladys Ávila F.*

Gladys Ávila

C.c. 51.683.242

Resolución 2015-155388 de 6 de julio de 2015 (anexo Inscripción en el Registro Único de Víctimas - RUV)

Gilberto Manuel Pérez Chamorro representante de Asociación de Campesinos y Campesinas de la Finca La Europa (Ovejas, Sucre).

*Asociación de Campesinos y Campesinas de  
la Finca La Europa-Ovejas-Sucre  
Barranquilla 900679/99-7*

Nombre	Cédula	Cargo	Finca
<i>Gilberto Manuel Pérez</i>	<i>900679407</i>	<i>Abogado Presidencia</i>	<i>Gilberto Pérez</i>

Rodrigo Ramirez

*Unige*

*Rodrigo Ramirez*

*1173146310*

*Rodrigo Ramirez*