

Bogotá D.C., 30 de abril de 2019

Señor

**MAURICIO MARTÍNEZ SÁNCHEZ**  
**SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA**  
**CONSEJO SECCIONAL DE LA JUDICATURA DE BOGOTÁ**

Ciudad

E.S.D.

**Referencia:** Intervención ciudadana relacionada con la acción de tutela presentada por Ernesto Macías Tovar contra “el trámite adelantado sobre las objeciones hechas al proyecto de ley ‘Estatutaria de Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz’, 08 de 2017 Senado, 016 de 2017 Cámara”

**Radicado:** 2019-02406

El Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia – es un centro de investigación socio-jurídica dedicado a la promoción de los derechos humanos en Colombia y el Sur Global, a la garantía del interés público y al fortalecimiento del Estado de Derecho. A lo largo de 12 años hemos realizado acciones de investigación, litigio e incidencia en distintos temas, incluyendo asuntos relacionados con derechos humanos, justicia transicional y el desarrollo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante AFP).

Dentro de ese marco de acción, Esteban Hoyos Ceballos, profesor de la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT, y Vivian Newman Pont, Rodrigo Uprimny Yepes, Mauricio Albarracín Caballero, Mariluz Barragán González, Diana Isabel Güiza Gómez y Alejandro Jiménez Ospina, directora e investigadores del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia –, presentamos ante usted intervención ciudadana en el proceso identificado con el radicado 2019-02406.

El presente documento parte de un análisis comprehensivo de la acción de tutela presentada por Ernesto Macías Tovar, pero se enfoca en las distintas problemáticas que surgen de su lectura. De forma resumida, el señor Macías afirma en el documento radicado que el presidente de la Cámara de Representantes vulneró su derecho fundamental al debido proceso constitucional al haber permitido que la plenaria de la Cámara de Representantes votara en bloque el informe de objeciones gubernamentales al Proyecto de Ley Estatutaria 08 de 2017 Senado, 016 de 2017 Cámara (en adelante PLE 08-16/2017) y lo hiciera antes de que el Senado de la República hiciera lo propio. Concretamente, aquí demostraremos que la acción presentada por el presidente del Senado de la República es improcedente, pues no cumple con el requisito de subsidiariedad, no tiene en cuenta la existencia del control de constitucionalidad abstracto, previo y automático y no demuestra la existencia de un perjuicio irremediable. Asimismo, explicaremos que, aún si se considerara procedente la acción, Ernesto Macías Tovar falla en demostrar la existencia de vulneración alguna de derechos fundamentales derivada de la votación. Por el contrario, la Cámara

de Representantes actuó respetando las normas aplicables, especialmente el Acto Legislativo 01 de 2016 y la Ley 5 de 1992.

## **1. ANTECEDENTES DE HECHO**

1. En la implementación normativa del AFP, el Congreso de la República tramitó y aprobó el PLE 08-16/2017. Este proyecto fue evaluado por la Corte Constitucional en la sentencia C-080 de 2018.

2. Luego del trámite de ajustes y firma en el Congreso de la República, posterior a la emisión de la sentencia C-080 de 2018, el PLE 08-016/2017 fue remitido al Presidente de la República, Iván Duque Márquez, quien, el 11 de marzo de 2019, presentó objeciones frente a seis artículos del proyecto.

3. El 2 de abril de 2019, la comisión accidental designada para estudiar las objeciones gubernamentales en la Cámara de Representantes presentó dos informes para poner a consideración de la plenaria.

4. En la sesión plenaria de la Cámara de Representantes del 8 de abril de 2019, uno de los informes propuesto por la comisión accidental fue aprobado por mayoría absoluta: el que proponía rechazar todas las objeciones presentadas por el Gobierno Nacional e insistir en el PLE 08-016/2017 tal y como quedó ajustado luego de la sentencia C-080 de 2018.

5. El 23 de abril de 2019, el presidente del Senado de la República, Ernesto Macías Tovar, presentó una acción de tutela ante la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura “con el propósito de subsanar el error al trámite legislativo del proyecto de Ley Estatutaria y, garantizar el proceso de formación de las leyes”, por considerar que el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz no se podía utilizar para tramitar las objeciones gubernamentales contra el PLE 08-016/2017 y, en consecuencia, la votación debía desarrollarse primero en el Senado de la República y luego en la Cámara de Representantes y esta no debía realizarse en bloque sino individualmente. Esto basado en su interpretación del artículo 165 de la Constitución Política, entre otros.

## **2. IDENTIFICACIÓN DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS Y ESTRUCTURA DE RESOLUCIÓN**

La presente intervención tiene como objetivo demostrar que no procede un pronunciamiento de fondo sobre la tutela presentada por Ernesto Macías Tovar, pues la misma es improcedente. Si se admitiera que esta es procedente, en cualquier caso, la interpretación del procedimiento legislativo que se debía aplicar a las objeciones gubernamentales que hace el accionante es equivocada y, por lo tanto, no existe violación de derecho fundamental alguno.

El abordaje de estos asuntos se realizará a través de la resolución de cuatro problemas jurídicos, planteados de manera consecutiva, pero relacionada, así: (i) ¿es improcedente la acción de tutela presentada por Ernesto Macías Tovar contra “*el trámite adelantado sobre las objeciones hechas al proyecto de ley ‘Estatutaria de Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz’, 08 de 2017 Senado, 016 de 2017 Cámara*”, por existir otros recursos o medios de defensa judiciales disponibles y, por lo tanto, no cumplir con el requisito de subsidiariedad de la acción de

tutela? (resuelto en el punto 3.1); (ii) ¿es improcedente la acción de tutela presentada por Ernesto Macías Tovar contra “*el trámite adelantado sobre las objeciones hechas al proyecto de ley ‘Estatutaria de Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz’, 08 de 2017 Senado, 016 de 2017 Cámara*”, por dirigirse contra un acto de carácter general, impersonal y abstracto? (resuelto en el punto 3.2); (iii) ¿violó el presidente de la Cámara de Representantes el derecho fundamental al debido proceso constitucional de Ernesto Macías Tovar al tramitar las objeciones gubernamentales al PLE 08-016/2017 a través del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz? (resuelto en el punto 4.1); y, (iv) ¿violó el presidente de la Cámara de Representantes el derecho fundamental al debido proceso constitucional de Ernesto Macías Tovar por permitir que la plenaria de la Cámara de Representantes votara el PLE 08-16/2017 antes que lo votara la plenaria del Senado de la República? (resuelto en el punto 4.2).

A continuación, se pasará a resolver cada uno de estos problemas. De antemano, es importante tener en cuenta la dificultad para entender los extremos procesales de la acción de tutela en el presente caso en relación con la formulación de los problemas jurídicos (iii) y (iv). En primer lugar, respecto del accionado, una lectura literal de la tutela lleva a concluir que la acción se presentó contra el trámite del PLE 08-016/2017. Ese escenario es a todas luces imposible. Según el artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 5 del Decreto 2591 de 1991, la acción sólo se puede presentar contra autoridades públicas o, en ciertos casos, contra particulares, nunca contra un concepto o institución abstracta, carente de subjetividad jurídica, como un procedimiento legislativo. Como se verá más adelante, eso no significa que no se pueda interponer una acción de tutela respecto de violaciones a derechos fundamentales ocurridas con ocasión de un trámite legislativo, sino que el trámite por sí mismo no puede ser sujeto pasivo de la acción de tutela. No obstante, en la última página del documento presentado, al decir a quién debe ser notificada la admisión de la acción, Ernesto Macías Tovar señala que el “tutelado” es Alejandro Carlos Chacón, presidente de la Cámara de Representantes. Es por ello que se entiende que la acción va dirigida en contra de esta persona y que, por lo tanto, el análisis de vulneración de derechos debe hacerse respecto de él. En segundo lugar, frente al accionante, no es claro quién es el titular de los derechos fundamentales que pretende Ernesto Macías Tovar que proteja el juez constitucional. Así, al hacer referencia al debido proceso constitucional como derecho fundamental, el accionante no explica la titularidad del mismo en el caso y cómo está siendo amenazado o violado concretamente. En ese sentido, no se entiende si actúa a nombre propio y en defensa de su derecho, a nombre de terceras personas, como agente oficioso o si considera que es un derecho colectivo y pretende protegerlo por esta vía. En la formulación de los problemas jurídicos se prefirió entenderlo como un derecho fundamental propio de Ernesto Macías Tovar, pues de la forma en que expuso su argumentación no puede derivarse un entendimiento diferente.

### **3. LA ACCIÓN DE TUTELA PRESENTADA POR ERNESTO MACÍAS TOVAR ES IMPROCEDENTE**

Los primeros dos problemas jurídicos planteados se refieren a un asunto previo a analizar el fondo de la tutela presentada por Ernesto Macías Tovar: (i) ¿es improcedente la acción de tutela presentada por Ernesto Macías Tovar contra “*el trámite adelantado sobre las objeciones hechas al proyecto de ley ‘Estatutaria de Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz’, 08 de 2017 Senado, 016 de 2017 Cámara*”, por existir otros recursos o medios de defensa judiciales disponibles y, por lo tanto, no cumplir con el requisito de subsidiariedad de la acción de

tutela?; y (ii) ¿es improcedente la acción de tutela presentada por Ernesto Macías Tovar contra “*el trámite adelantado sobre las objeciones hechas al proyecto de ley ‘Estatutaria de Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz’, 08 de 2017 Senado, 016 de 2017 Cámara*”, por dirigirse contra un acto de carácter general, impersonal y abstracto?

Ambos problemas se refieren a la naturaleza de la acción de tutela, las características que la definen y la virtualidad que tiene de proteger efectivamente derechos fundamentales de personas frente a vulneraciones o amenazas por parte de autoridades públicas o, en ciertos casos, actores particulares. Aquí demostraremos que la acción presentada por Ernesto Macías Tovar ignora la naturaleza de la acción y la forma en que el constituyente decidió definirla para evitar vaciar de competencias a las distintas jurisdicciones. Así, en primer lugar, responderemos el problema jurídico (i), demostrando que existe un medio de defensa judicial adecuado y efectivo para la defensa de los derechos que el señor Macías afirma que fueron vulnerados y que, además de esto, no existe riesgo alguno de materialización de un perjuicio irremediable que permita ignorar la existencia del mecanismo (3.1). En segundo lugar, abordaremos el problema jurídico (ii), para demostrar que la acción presentada por Ernesto Macías Tovar está dirigida al proceso de formación de un acto general, impersonal y abstracto y, en ese entendido, también es improcedente por esa vía (3.2).

### **3.1. LA ACCIÓN DE TUTELA PRESENTADA POR ERNESTO MACÍAS TOVAR ES IMPROCEDENTE POR EXISTIR OTROS RECURSOS O MEDIOS DE DEFENSA JUDICIALES Y NO EXISTIR PERJUICIO IRREMEDIABLE ALGUNO QUE HAGA NECESARIA LA INTERVENCIÓN INMEDIATA DEL JUEZ CONSTITUCIONAL**

Según el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela “*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*”. El artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 reitera esa regla, que establece como causal de improcedencia de la acción de tutela la existencia de “*otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable*”. La acción presentada por Ernesto Macías Tovar ignora estas reglas y, por el contrario, utiliza la sede de tutela para discutir asuntos que corresponden a otros foros y que tienen trámite constitucional y legal definido, claro, adecuado y efectivo para proteger los derechos que considera vulnerados, aún a sabiendas de su condición de presidente del Senado de la República y, por lo tanto, su necesario conocimiento sobre estas cuestiones. En ese entendido, debería ser declarada improcedente.

Como podemos observar de las dos disposiciones arriba citadas, la acción de tutela se puede analizar desde dos perspectivas en lo que respecta al requisito de subsidiariedad. Por un lado, cuando lo que se solicita es la protección directa e inmediata de derechos fundamentales, no puede existir otro mecanismo judicial que tenga la virtualidad de defender esos mismos derechos de forma adecuada y efectiva. Según el mismo artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, la existencia de otro mecanismo de defensa debe ser “*apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo a las circunstancias en que se encuentra el solicitante*”. Por otro lado, la Constitución Política también permite interponer la acción de tutela en escenarios en los que existe mecanismo judicial

de defensa, pero lo que se pretende es un amparo transitorio que evite la materialización de un perjuicio irremediable, el cual debe ser demostrado plenamente.

El presente caso no cumple ninguno de los dos escenarios. Primero, existe un mecanismo judicial adecuado y efectivo para proteger el derecho invocado por Ernesto Macías Tovar, a saber, el control de constitucionalidad abstracto, previo y automático del PLE 08-016/2017, que debe hacer la Corte Constitucional luego de finalizar el trámite de las objeciones gubernamentales. Segundo, no existe perjuicio irremediable alguno que justifique una intervención del juez constitucional para proteger transitoriamente el derecho invocado por Ernesto Macías Tovar y él, en cualquier caso, no solicitó una protección transitoria, simplemente el amparo de su derecho. A continuación, explicamos ambas afirmaciones.

En primer lugar, para la protección del derecho fundamental al debido proceso constitucional respecto del correcto trámite de proyectos de ley estatutaria en el Congreso de la República, existe un mecanismo de raigambre constitucional: el control de constitucionalidad abstracto, previo y automático. Este, además de estar consagrado en el artículo 241 de la Constitución, aparece en el artículo 1, literal k del Acto Legislativo 01 de 2016, relativo al Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, está regulado en los artículos 39 y 40 del Decreto 2067 de 1991 y ha sido ejercido de forma constante por la Corte Constitucional desde la entrada en vigencia de la Constitución Política. Además, existe una decisión judicial relacionada con el PLE 08-016/2017 que lo confirma. En el Auto 123 de 2019 la Sala Plena de la Corte Constitucional explicó que

“si como consecuencia del trámite de las objeciones gubernamentales el proyecto de ley tuviere modificaciones, adiciones o supresiones, incluso el archivo total o parcial, deberá ser sometido a control de constitucionalidad previo, automático y único, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación, antes de su sanción y promulgación por el Presidente de la República”<sup>1</sup>.

El auto agrega además que: *“la competencia de la Corte para realizar dicho control de constitucionalidad, sólo se activará cuando concluya el procedimiento legislativo propio del segundo debate o concluya el término máximo de que dispone el Congreso para decidir sobre ellas”*<sup>2</sup>. Y, de hecho, dispuso en la parte resolutive que *“concluido el trámite de objeciones formuladas por el Presidente de la República o el plazo para decidir sobre ellas, lo que ocurra primero (...) [el presidente del Congreso de la República] remita inmediatamente a esta corporación el expediente legislativo completo”*<sup>3</sup>.

Tres de las características de dicho control son claves para abordar las preocupaciones de Ernesto Macías Tovar frente al PLE 08-16/2017: es previo, es automático y es completo. Es previo, por cuanto *“debe ser realizado antes de su sanción y promulgación por parte del Presidente de la República”*<sup>4</sup>. Es automático, puesto que *“debe realizarse de oficio a partir de la culminación del procedimiento legislativo y sin que para su activación se requiera la presentación de una*

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional. A-123 de 2018. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

<sup>2</sup> Corte Constitucional. A-123 de 2018. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

<sup>3</sup> Corte Constitucional. A-123 de 2018. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

<sup>4</sup> Corte Constitucional. A-123 de 2018. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

*demanda*”<sup>5</sup>. Es completo, porque abarca tanto “*su contenido material como (...) [los posibles] vicios de procedimiento en su formación*”<sup>6</sup>.

A partir de esas tres características, podemos afirmar que el mecanismo de defensa judicial del derecho fundamental al debido proceso constitucional, consistente en el control de constitucionalidad abstracto, previo, automático y completo que debe hacer la Corte Constitucional sobre el PLE 08-16/2017, es adecuado y efectivo para su protección por dos razones: el proyecto no tomaría la forma de una ley estatutaria ni entraría en vigencia hasta tanto se surta el control y, además, las preocupaciones plasmadas en la acción de tutela presentada pueden y deben ser analizadas por la Corte Constitucional en esa sede. Si Ernesto Macías Tovar considera que hay un error en el trámite legislativo, tiene un foro expedito y completo en el que discutirlo. En los términos de la Corte Constitucional, “*no hay duda que ‘el otro medio de defensa judicial’ a disposición de la persona que reclama ante los jueces la protección de sus derechos fundamentales ha de tener una efectividad igual o superior a la acción de tutela para lograr efectiva y concretamente que la protección sea inmediata*”<sup>7</sup>. En este caso eso ocurre, tanto así que la ley no entra en vigencia hasta tanto no sea analizado el trámite de expedición.

Esta conclusión se refuerza al revisar la jurisprudencia de la Corte Constitucional respecto de la procedibilidad excepcional de la acción de tutela para discutir asuntos de trámite legislativo mientras este sigue en curso. Allí se ha establecido que, “*bajo el paradigma de los controles recíprocos para el cumplimiento de los fines señalados en el artículo 2º de la Constitución, no es razonable rechazar de manera absoluta la ejecución de mecanismos de control frente a la labor legislativa*”<sup>8</sup>. En ese sentido, “*el parlamento, como órgano democrático, no es inmune a la capacidad normativa de la Constitución ni al conjunto de principios previstos en ésta y, de manera excepcional, puede ser sujeto pasivo de la acción de tutela cuando quiera que desconozca las potestades mínimas o el núcleo esencial de las garantías u obligaciones previstas para el ejercicio de cualquiera de sus funciones*”<sup>9</sup>.

Así, la procedencia excepcional de la acción de tutela durante el curso de trámites que se desarrollen en el Congreso de la República está limitada a garantizar los derechos de los propios congresistas, específicamente de su derecho a hacer control político, intervenir en debates o participar en audiencias o sesiones; es decir, a proteger el núcleo esencial de su derecho a la participación política y la “*función representativa parlamentaria*”<sup>10</sup>. De manera que “*frente a las diferentes funciones encomendadas al Congreso, la acción de tutela podría ejercerse cuando quiera que se desconozcan los derechos fundamentales que conforman el procedimiento legislativo y que tengan efectos relevantes sobre la función representativa, de acuerdo a las normas orgánicas aplicables a esa Corporación*”<sup>11</sup>. Incluso, en esos escenarios, la Corte Constitucional ha sido restrictiva respecto de la procedibilidad de la acción. Así, por ejemplo, en una acción de tutela presentada con la intención de anular todas las leyes aprobadas por el

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional. A-123 de 2018. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

<sup>6</sup> Corte Constitucional. A-123 de 2018. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-414 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón.

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-382 de 2006. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-382 de 2006. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-983A de 2004. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-382 de 2006. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

Congreso de la República desde el 2014, por no haber contado con participación de los representantes de comunidades afros, negros, raizales y palenqueras, explicó que

“[L]a acción de tutela no es el mecanismo para acceder a la pretensión del accionante. Si su intención es que cada una de las leyes aprobadas por el Congreso sea anulada, lo procedente es acudir a la acción de inconstitucionalidad y exponer allí, en el escenario natural para ‘anular’ una ley, los motivos de inconformidad con la misma y cómo con su promulgación se desconocieron los preceptos constitucionales”<sup>12</sup>.

Ello lleva a concluir, sin lugar a dudas, que el requisito de subsidiariedad no se cumple en el presente caso. Ernesto Macías Tovar cuenta con la posibilidad de acudir ante la Corte Constitucional durante el control de constitucionalidad abstracto, previo y automático del PLE 08-16/2017 para ventilar sus dudas procedimentales y su caso no entra dentro de aquellos en que el tribunal constitucional ha entendido que es posible, de forma excepcional, presentar una acción de tutela contra el Congreso de la República en razón de un trámite desarrollado a su interior.

Ahora, dada la existencia del mecanismo judicial de defensa, se hace necesario analizar si, como lo afirma Ernesto Macías Tovar, en el presente caso existe un perjuicio irremediable que habilitaría la intervención del juez constitucional para proteger transitoriamente el derecho. Para analizar esto, la jurisprudencia constitucional ha determinado los elementos que se deben verificar para declarar la existencia de un perjuicio de carácter irremediable<sup>13</sup>: (i) que sea un daño inminente o cercano en el tiempo y (ii) que exija la toma de medidas urgentes y precisas (iii) para conjurar un daño grave respecto de los derechos fundamentales de una persona. A continuación, explicamos por qué en el presente caso no aparecen acreditados estos elementos.

Según Ernesto Macías Tovar, el daño es inminente, por cuanto “*constituye un vicio de procedimiento al trámite legislativo contrariando el ordenamiento jurídico que lo regula*”. Es claro que la explicación entregada por el accionante no se acompaña con la definición de la Corte Constitucional sobre la inminencia del daño, entendida como el “*elemento temporal respecto al daño*”<sup>14</sup>. El señor Macías no entrega al juez constitucional ni las pruebas aportadas o su narración de los hechos permiten deducir, que el perjuicio este próximo a suceder. No existe un “*considerable grado de certeza y suficientes elementos fácticos que así lo demuestren, tomando en cuenta, además, la causa del daño*”<sup>15</sup>. Por el contrario, lo que surge es que el posible daño al debido proceso constitucional por el presunto incumplimiento de las normas adjetivas sobre expedición de las leyes no puede siquiera materializarse sin que primero exista un análisis completo por parte de la Corte Constitucional sobre su existencia.

Ahora, respecto de la naturaleza de las medidas necesarias para conjurar el riesgo, Ernesto Macías explicó que “*deben ser impostergables, en tanto se insiste que de continuar con el trámite éste llevara consigo vicios de procedimiento que afectan la seguridad jurídica*” y que “*se trata de una medida de urgencia para evitar vicios del procedimiento legislativo frente a un proyecto que ha*

---

<sup>12</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-604 de 2015. M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-808 de 2010. M.P. Juan Carlos Henao Pérez. Corte Constitucional. Sentencia T-956 de 2014. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Corte Constitucional. Sentencia T-471 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>14</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-106 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>15</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-451 de 2010. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

*sido objetado por razones de conveniencia por el Presidente de la República y sólo en la medida en que se dejen sin efecto las actuaciones irregulares surtidas en la Cámara de Representantes que le permitan nacer legítimamente a la vida jurídica y producir los correspondientes efectos jurídicos*". En primer lugar, sobra decir que el senador Macías no hace referencia a las medidas precisas que se deben tomar, más allá de solicitar la adopción de una medida cautelar, que no es tal. Más aún, su explicación de la urgencia ignora por completo que el PLE 08-16/2017 no entrará en vigencia hasta que no haya revisión de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional. Es decir, el riesgo (en todo caso infundado) de que nazca a la vida jurídica una norma que incumple reglas de procedimiento para su expedición es nulo para el caso de leyes estatutarias como la que él discute. Al tiempo, el accionante ignora que, de aceptarse la urgencia de la manera en que la propone, la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la procedibilidad excepcional de la acción contra trámites legislativos perdería todo efecto útil, pues siempre existiría un perjuicio irremediable que habilitaría al uso de la tutela. De manera que no existe urgencia alguna en la intervención del juez de tutela.

Finalmente, frente a la gravedad del daño, Ernesto Macías Tovar simplemente expuso que lo que afirma es un “[p]erjuicio grave para el procedimiento legislativo de un proyecto de ley de trascendencia para el país”. Al respecto, nadie duda de la importancia que tiene para el país el PLE 08-16/2017, especialmente dada la obstaculización a su entrada en vigencia que han desplegado el Gobierno Nacional y el Senado de la República, entre otras instituciones. No obstante, el juicio que exige este elemento para la demostración del perjuicio irremediable no se refiere únicamente a la importancia del bien jurídico a proteger o del objeto de protección, sino al impacto efectivo en él de la violación o amenaza. Si se analiza este segundo nivel, es claro que no existe afectación grave sobre el derecho fundamental al debido proceso constitucional, dada la revisión de constitucionalidad que llevará a cabo la Corte Constitucional. El grado de afectación al bien jurídico es mínimo si se entiende que la norma no entrará en vigencia hasta tanto no se analicen las dudas procedimentales en el seno de la Corte.

Por estas razones, concluimos que la tutela presentada por Ernesto Macías Tovar también falla en demostrar la concurrencia de un perjuicio irremediable en el presente caso y, por lo tanto, queda confirmada la no procedibilidad de la acción, ni para un amparo definitivo ni para conjurar un perjuicio irremediable a través de una protección transitoria.

### **3.2. LA ACCIÓN DE TUTELA PRESENTADA POR ERNESTO MACÍAS TOVAR ES IMPROCEDENTE POR ATACAR UN ACTO DE CARÁCTER GENERAL, IMPERSONAL Y ABSTRACTO**

De acuerdo con el numeral 5 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela no procede “[c]uando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto”. Al respecto, la Corte Constitucional ha explicado que el propósito de la acción de tutela es contrarrestar “los efectos violatorios o amenazantes de alguno de los derechos fundamentales de una persona determinada, derivados de un acto concreto”<sup>16</sup>. Así, “para que proceda la acción de tutela es preciso que se esté ante una específica afectación de derechos fundamentales, que se traduzca en una lesión o en una amenaza actual, producto de la acción o la omisión de las autoridades públicas o, en ciertos casos,

---

<sup>16</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-321 de 1993. M.P. Carlos Gaviria Díaz.



de los particulares”<sup>17</sup>. En el caso de los actos de carácter general, impersonal y abstracto esto no suele ocurrir, pues “en principio, sus efectos lesivos permanecerían latentes y no se materializarían sino por virtud de un concreto acto aplicativo”<sup>18</sup>.

Ahora, eso no implica que en ningún caso es procedente la acción de tutela contra actos generales, impersonales y abstractos. Según la propia Corte Constitucional, 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*”<sup>19</sup>. Por tanto, existe un escenario, excepcional, en el que se admite la utilización de la acción de tutela contra un acto de carácter general, impersonal y abstracto, pero se refiere a casos en los que no se solicita la emisión de una orden de protección general, impersonal y abstracta, sino concreta y acotada al accionante y su situación<sup>20</sup>, siempre que el acto derive “*en la vulneración o amenaza de un derecho fundamental en cabeza de una persona determinada o determinable y se encuentre de por medio la conjuración de un perjuicio irremediable*”<sup>21</sup>.

La acción presentada por Ernesto Macías Tovar en contra del trámite de un proyecto de ley estatutaria no se refiere a un acto jurídico consolidado sino a uno en construcción. Es decir, la tutela ataca el procedimiento de formación de un acto jurídico general, impersonal y abstracto. En este escenario, debe aplicarse el mismo estándar de juicio respecto del acto general, impersonal y abstracto que del procedimiento de formación del mismo. Si esto es así, queda claro que Ernesto Macías Tovar no presenta ante el juez constitucional una controversia en la que demuestre que él sufre un daño concreto, materializado en un perjuicio irremediable, por la interpretación realizada por la Cámara de Representantes sobre el trámite que se debía surtir para votar el informe de objeciones gubernamentales sobre el PLE 08-16/2017. Más aún, Ernesto Macías Tovar ni siquiera pertenece a la Cámara de Representantes y, por lo tanto, no se vio afectado por los problemas que alega ocurrieron en el trámite frente a sus derechos como parlamentario.

Así, dado que la acción de tutela presentada falla en explicar por qué es procedente a pesar de dirigirse contra el trámite de formación de un acto de carácter general, impersonal y abstracto, debe ser declarada improcedente.

---

<sup>17</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-1073 de 2007. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>18</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-1073 de 2007. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>19</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-1073 de 2007. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>20</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-384 de 1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>21</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-599 de 2017. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

#### **4. NO EXISTE VIOLACIÓN ALGUNA DE LAS NORMAS RELATIVAS AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO APLICABLE AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA 08 DE 2017 SENADO, 016 DE 2017 CÁMARA Y, POR LO TANTO, TAMPOCO VULNERACIÓN AL DERECHO AL DEBIDO PROCESO CONSTITUCIONAL**

Aún si se entendiera que la acción presentada por Ernesto Macías Tovar es procedente, esta no tiene éxito en demostrar la vulneración efectiva de un derecho fundamental, ni siquiera logra probar una falla en el trámite legislativo del PLE 08-16/2017. En el presente apartado, presentamos las dos razones para esta afirmación: (i) el PLE 08-16/2017 debe ser tramitado a través del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz (4.1) y, (ii) no existe norma alguna que obligue a que una cámara del Congreso de la República espere a la otra antes de decidir sobre el informe de objeciones gubernamentales a un proyecto de ley (4.2).

##### **4.1. LAS OBJECIONES GUBERNAMENTALES PRESENTADAS CONTRA EL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA 08 DE 2017 SENADO, 016 DE 2017 CÁMARA DEBEN SER TRAMITADAS A TRAVÉS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ESPECIAL PARA LA PAZ**

Para la implementación normativa del AFP, el constituyente derivado decidió llevar a cabo una modificación a la Constitución Política. A través del Acto Legislativo 01 de 2016 creó el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, una serie de medidas aplicables al trámite legislativo para que las normas que desarrollaban el AFP tuvieran un paso preferencial y expedito dentro del Congreso de la República. El PLE 08-16/2017 fue tramitado a través de dicho procedimiento especial y aprobado antes de que se venciera el mismo, pues según el artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016, este tenía una vigencia de seis meses, prorrogables por el mismo término una sola vez.

Posterior a su aprobación el PLE 08-16/2017 fue enviado a la Corte Constitucional para que se desarrollara el control de constitucionalidad abstracto, único y automático que le correspondía, dada su naturaleza estatutaria. Durante el trámite de dicho control terminó el período de vigencia del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, lo que lleva a Ernesto Macías Tovar a afirmar “*que no hay lugar a aplicar el procedimiento denominado fast track, por ser éste temporal y haber vencido su plazo*” para tramitar las objeciones gubernamentales presentadas el 11 de marzo de 2019 y que, al haber sido aplicado, se violaba el derecho fundamental al debido proceso constitucional. Ello se sustenta en un concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en el que se explicó que

“[A]l culminar el procedimiento especial previsto en el A.L. 1 de 2016, el próximo 1 de diciembre de 2017, desaparece el mecanismo especial de trámite legislativo al cesar su vigencia transitoria definida ex ante, por lo que constitucionalmente no resulta posible que los proyectos pendientes de aprobación para esa fecha sigan su curso bajo dichas reglas especiales. Es claro que los efectos útiles de ese acto legislativo estaban definidos de antemano por el constituyente derivado y este no previó ninguna norma o regla que permitiera su continuidad”<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 27 de noviembre de 2017. C.P. Oscar Darío Amaya Navas.

Pues bien, además de los evidentes problemas de procedibilidad que tiene el alegato de Ernesto Macías Tovar, dada la vía que decidió utilizar para ventilarlo, esta tampoco es cierta desde el punto de vista sustantivo, ignora una decisión judicial en firme que así lo establece y le asigna una naturaleza que no le corresponde a una decisión consultiva. Todo lo que deriva en una única conclusión: no existe vulneración alguna al derecho fundamental al debido proceso constitucional.

En primer lugar, con criterio de autoridad y a través de una decisión judicial en firme, la Sala Plena de la Corte Constitucional le explicó al Presidente de la Cámara de Representantes que las normas aplicables al trámite del PLE 08-16/2017 eran el Acto Legislativo 01 de 2016 y los artículos 153 y 241 de la Constitución Política, entre otros<sup>23</sup>. Esto es, con anterioridad a la acción de tutela de Ernesto Macías Tovar, el tribunal de cierre de la jurisdicción constitucional dejó claro que el trámite a desarrollar sí implica la aplicación del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz. El accionante pasa por alto esa decisión, a través de su argumentación, a pesar de que era de toda la relevancia para el caso.

Ello más cuando sus conclusiones se basan en una respuesta emitida por la Sala de Consulta y Servicio Civil en el ejercicio de su función consultiva, emitida con anterioridad al pronunciamiento de la Corte Constitucional y que, de conformidad con artículo 112 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no es vinculante. Cuestión que ha sido explicada por el Consejo de Estado en los siguientes términos:

“Estos conceptos no son vinculantes, además, porque no son dictados en ejercicio de la función judicial y tampoco contienen la voluntad de la administración o la manifestación de alguna función administrativa; en otras palabras, debido a que no son providencias judiciales ni actos administrativos propiamente dichos: son la manifestación de las opiniones técnico-jurídicas de una autoridad investida de funciones asesoras o consultivas y, como tal, no tienen la entidad suficiente para definir o modificar una situación jurídica concreta, así como tampoco la tiene para definir algún derecho subjetivo particular (individual o colectivo)”<sup>24</sup>.

Lo anterior no significa que el concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil no tenga ningún valor. Por el contrario, tienen el valor propio de los conceptos emitidos por el máximo órgano consultivo del Gobierno Nacional. Dada la existencia de una decisión judicial, tomada por el órgano de cierre de la jurisdicción constitucional, el concepto pasa a un segundo plano y no puede servir como fundamento para una controversia jurídica como la planteada por Ernesto Macías Tovar.

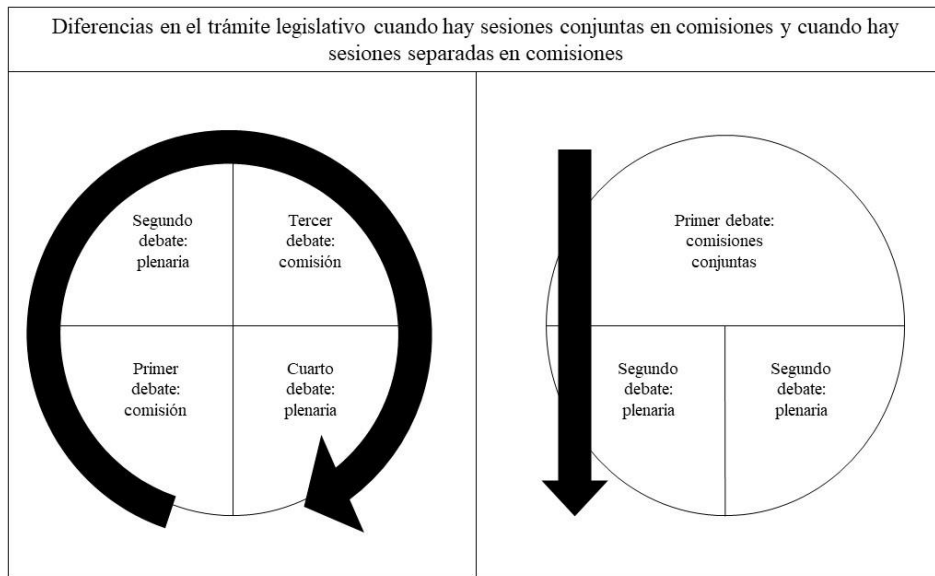
Debido a que es aplicable el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz para el trámite del PLE 08-16/2017 y, dentro de dicho trámite se encuentran las objeciones gubernamentales, no es posible afirmar que la Plenaria de la Cámara de Representantes no podía votar el informe de objeciones sino hasta después de que lo hiciera la Plenaria del Senado de la República. La razón de esto está consignada en el Acto Legislativo 01 de 2016.

---

<sup>23</sup> Corte Constitucional. A-123 de 2018. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

<sup>24</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia de radicado 11001-03-15-000-2014-02268-00 (AC). 5 de febrero de 2015. C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

Según el literal d del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016, “[e]l 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”. Esto significa que, al actuar de forma conjunta las comisiones en el primer debate, el segundo debate no está supeditado a ser tramitado en la cámara correspondiente a la comisión en que se realizó el primero. El gráfico siguiente explica esta afirmación:



Como podemos observar, cuando las comisiones sesionan de forma separada el trámite legislativo toma la forma de un ciclo continuo y escalonado. Primero se hace el trámite en una comisión y luego en la plenaria de la cámara a la que pertenecía dicha comisión; luego, se hace el trámite en la otra comisión y luego en la plenaria de la cámara a la que pertenecía dicha comisión. Hay un orden para la tramitación, que depende del orden en que sesionaron las comisiones. Mientras tanto, cuando las comisiones sesionan de forma conjunta no hay manera de determinar un orden escalonado, pues no se puede determinar cuál fue la comisión que decidió primero sobre el asunto, ambas comisiones decidieron al tiempo.

Si el Acto Legislativo 01 de 2016 obliga al Congreso de la República a tramitar las normas de implementación del AFP mediante comisiones conjuntas y, según el artículo 167 de la Constitución Política, los proyectos de ley objetados total o parcialmente por el Gobierno Nacional deben volver a las cámaras a segundo debate, entonces no hay manera de determinar en cuál cámara se debe realizar primero la discusión, votación y, de ser el caso, aprobación del proyecto. Lo que lleva a concluir que, contrario a lo afirmado por Ernesto Macías Tovar, el haber utilizado las normas del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz no implica por sí mismo una violación al derecho fundamental al debido proceso constitucional. Por el contrario, esta es la aplicación correcta de las normas de expedición de leyes en el marco de la implementación del AFP, aplicables al PLE 08-16/2017 según lo decidido por la Corte Constitucional en el Auto 123 de 2019.

Además, en aplicación de dicho procedimiento especial no es obligatorio llevar a cabo la discusión y votación de segundo debate para la decisión sobre las objeciones gubernamentales primero en el Senado de la República y luego en la Cámara de Representantes, pues el haber realizado el primer debate en sesiones conjuntas impide determinar cuál es el orden en que debería tramitarse el segundo y habilita para hacerlo en cualquiera. De esa forma, constatamos la falta de violación al derecho fundamental al debido proceso constitucional, lo cual es reforzado por lo dispuesto en el literal b del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016, que obliga a las cámaras a dar prelación absoluta en el orden del día y trámite preferencial a los proyectos tramitados a través del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz.

#### **4.2. SI SE ENTIENDE QUE EL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA 08 DE 2017 SENADO, 016 DE 2017 CÁMARA NO DEBE SER TRAMITADO A TRAVÉS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ESPECIAL PARA LA PAZ, EN CUALQUIER CASO, SÍ PODÍA SER VOTADO PRIMERO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**

Ahora bien, si se entendiera, contrario a la jurisprudencia constitucional, que las normas aplicables para la decisión sobre las objeciones gubernamentales al PLE 08-16/2017 son las ordinarias, es decir, las aplicables a los proyectos de ley estatutaria dictados por fuera del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, tampoco sería posible afirmar que existe transgresión alguna en el marco del trámite legislativo aplicado por la Cámara de Representante y, por ende, no habría vulneración alguna al derecho fundamental al debido proceso constitucional.

El argumento de Ernesto Macías Tovar parte de la no aplicación del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz. De allí salta al artículo 165 de la Constitución Política, el cual establece que si el Gobierno Nacional objeta un proyecto de ley “*lo devolverá a la cámara en que tuvo origen*”. Para culminar en el artículo 197 de la Ley 5 de 1992, que establece que “[*s*]i el Gobierno objetare un proyecto de ley, lo devolverá a la Cámara en que tuvo origen”. Todo lo cual lo lleva a concluir que se violó el derecho fundamental al debido proceso constitucional porque

“[C]orrespondía a la cámara de origen, en esta oportunidad al Senado de la República conocer y pronunciarse en primer término sobre las objeciones presidenciales al proyecto de ley estatutaria como en efecto fue el querer y la voluntad del constituyente al asignar a la Cámara de origen el conocimiento y que no conduce a realizar interpretaciones distintas porque en donde la ley es clara no hay lugar a hacer interpretaciones”.

Esta argumentación es fallida por tres razones. Primero, ni el artículo 165 de la Constitución Política ni el 197 de la Ley 5 de 1992 establecen que las objeciones gubernamentales deben ser tramitadas primero en la cámara de origen. Lo que se establece allí es que el Gobierno Nacional debe remitir sus objeciones a la cámara de origen. En la particular hermenéutica del senador Macías, “*en donde la ley es clara no hay lugar a hacer interpretaciones*”. Si la ley le asigna una obligación inequívoca al Gobierno Nacional de remitir a cierta cámara sus objeciones, eso no significa que esté determinando el orden en que se deben tramitar, esa sería una extensión inaceptable del tenor de la Constitución y la ley.

Segundo, la interpretación que hace Ernesto Macías Tovar transgrede el principio de bicameralismo por él expuesto en su escrito. Concretamente, afirmar que las objeciones

gubernamentales al PLE 08-16/2017 debían ser discutidas y votadas primero en el Senado de la República implica asignarle a este una atribución de veto sobre la Cámara de Representantes que no está contenida en ninguna disposición constitucional o legal. Según la Constitución, las cámaras del Congreso de la República tienen las mismas atribuciones, salvo que exista una norma específica que consagre algo diferente, como es el caso de las reglas relacionadas con la tramitación de proyectos de ley aprobatorias de tratados, iniciativas relacionadas con tributos, entre otras. Algo que desde sus primeras decisiones la Corte Constitucional advirtió, al explicar que “*el Congreso de la República está integrado por el Senado y la Cámara de Representantes, órganos estos que sin perjuicio de mantener una entidad diferenciada tienen entre sí una íntima relación funcional en el procedimiento legislativo*”<sup>25</sup> y que “*la existencia de dos cámaras, que concurren en el trámite de los proyectos de ley a través del ejercicio de idénticas competencias, es un instrumento que permite el mejoramiento de la actividad de producción legislativa*”<sup>26</sup>. Así, asignarle una prevalencia a una cámara sobre otra, sin tener un fundamento normativo expreso para ello, afecta de forma grave el equilibrio al interior del Congreso y, por demás, reproduce patrones de centralismo e importancia del Senado de la República abandonados con la Constitución de 1991.

Tercero, la Corte Constitucional ha sido expresa en afirmar que del artículo 197 de la Ley 5 de 1992 no ordena que las objeciones sean tramitadas e la cámara de origen, sólo señala a dónde deben ser remitidas por el Gobierno Nacional, de la siguiente manera:

"[E]n efecto, conforme al artículo 167 de la Constitución, el proyecto objetado debe devolverse a las Cámaras a segundo debate. El reglamento del Congreso, a su vez, en el artículo 197 dispone que el Gobierno devolverá el proyecto objetado ‘... a la Cámara en que tuvo origen’. Esta especificación que hace el reglamento podría dar a entender que el debate debe darse de manera consecutiva, primero en la Cámara de origen y luego en la otra. Sin embargo, tal como acontecen la práctica legislativa, a dicha norma reglamentaria se le puede dar un mero alcance operativo – señalar a quien debe devolver el proyecto el Gobierno – y entender que con fundamento en el artículo 167 de la Constitución, el segundo debate en las Cámaras puede, en este caso, ser simultáneo. Esta interpretación tiene sustento en el ámbito propio de estos debates, que se limitan al examen de las objeciones, para decidir, en principio, si se archiva el proyecto o si se insiste en la aprobación del mismo y, eventualmente, en hacer modificaciones circunscritas a la finalidad de superar las observaciones gubernamentales”<sup>27</sup>.

Esa interpretación ha sido reiterada por la Corte en diversas ocasiones y nunca ha sido reformulada, refutada o revertida. Por ejemplo, al analizar las objeciones contra un proyecto de ley, la Corte explicó que el requisito del artículo 197 de la Ley 5 de 1992 se cumplió por cuanto el Gobierno Nacional envió las objeciones a la Cámara de Representantes, donde tuvo origen el proyecto, sin importar que estas fueran luego votadas primero en el Senado de la República y casi un mes después en la Cámara de Representantes<sup>28</sup>. O, al analizar otras objeciones, la Corte constató que habían sido enviadas al Senado de la República por el Gobierno Nacional, pues allí había iniciado el trámite legislativo, pero fueron votadas primero en la Cámara de Representantes y una semana

---

<sup>25</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-025 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>26</sup> Corte Constitucional. Sentencia C225 de 2008. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>27</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-805 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>28</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-432 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido.

después en el Senado de la República<sup>29</sup>. En ninguno de los dos casos, la Corte Constitucional encontró que existiera vicio de procedimiento alguno en la formación de las leyes por el orden en que fueron decididas las objeciones.

Así, incluso si se obviara que el PLE 08-16/2017 debe ser tramitado a través del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, no existe razón alguna para alegar la existencia de un vicio en el trámite legislativo por haber sido votado el informe de objeciones gubernamentales en la Cámara de Representantes sin que esto se hubiera hecho en el Senado de la República. Por lo tanto, la alegación de violación del derecho fundamental al debido proceso constitucional elevada por Ernesto Macías Tovar en la acción de tutela de la referencia carece de toda base y fundamento.

## **5. UNA CUESTIÓN ADICIONAL: LA VOTACIÓN EN BLOQUE DEL INFORME DE OBJECIONES GUBERNAMENTALES EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**

Además de los argumentos anteriores, en un dicho de paso dentro del documento Ernesto Macías Tovar afirma que el informe de objeciones gubernamentales al PLE 08-16/2017 debió votarse de forma individual, esto es, objeción por objeción, y no en bloque, como hizo la plenaria de la Cámara de Representantes. Así, explicó que

“[E]l hecho de que la Cámara de Representantes haya asumido el conocimiento sobre las objeciones presidenciales por razones de conveniencia y se haya pronunciado, en un solo cuerpo, debiéndolo haber realizado respecto de cada una de las objeciones como corresponde a la técnica legislativa y antes de haberlo hecho el Senado de la República, como cámara de origen, se desconoció el debido proceso”.

Si bien este es un dicho de paso y no forma parte del núcleo central de la argumentación de Ernesto Macías Tovar, que ya fueron abordados, sí es necesario aclarar si efectivamente el informe de objeciones gubernamentales se debió votar en bloque o individualmente.

Según la Corte Constitucional, “*la votación en bloque es una herramienta permitida en el trámite legislativo, como un mecanismo para su eficiencia y racionalización*”<sup>30</sup>, destinada a las “*iniciativas en donde se verifique la existencia de consenso sobre su aprobación o negativa, caso en el cual resultaría redundante abrir la discusión y votación del articulado*”<sup>31</sup>. Pero, en cualquier caso, “*la decisión de las mesas directivas en el sentido de no acoger la solicitud de votación por partes del contenido de un proyecto, formulada por alguno de los congresistas (...) no constituye, en sí misma, una irregularidad susceptible de viciar el trámite del proyecto en cuestión, toda vez que el artículo 134 del Reglamento del Congreso les confiere discrecionalidad para adoptar una decisión definitiva al respecto*”<sup>32</sup>. Lo que no significa que sea posible o deseable que en el seno del Congreso de la República se favorezcan prácticas que obstaculicen o impidan un debate democrático libre y completo sobre las iniciativas legislativas. Por el contrario, el estándar constitucional es claro en exigir que para que la decisión de votar en bloque no sea arbitraria se

<sup>29</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-078 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>30</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-332 de 2017. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

<sup>31</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-332 de 2017. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

<sup>32</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-044 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa.

debe verificar (i) que se haya discutido abiertamente la decisión de no votar por partes; (ii) que no haya consenso al respecto entre los integrantes de la comisión o la plenaria y, (iii) que no se sacrificaron finalidades sustantivas de la votación por partes<sup>33</sup>.

En su escrito Ernesto Macías Tovar no analiza si se cumplieron esas tres condiciones o no. Tampoco explica en qué sentido la votación en bloque es arbitraria y simplemente sugiere que esto es contrario a la técnica legislativa. Pues bien, dada la falta de argumentación al respecto y que en efecto existe la posibilidad de votar tanto en bloque como por partes dentro de un trámite legislativo, se debe presumir que la decisión adoptada por la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes es constitucional y legal.

## 6. CONCLUSIONES

De lo expuesto hasta aquí se pueden derivar cuatro conclusiones, cada una relacionada con uno de los problemas jurídicos propuestos al inicio del texto:

**(i)** La acción de tutela presentada por Ernesto Macías Tovar contra “*el trámite adelantado sobre las objeciones hechas al proyecto de ley ‘Estatutaria de Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz’, 08 de 2017 Senado, 016 de 2017 Cámara*”, es improcedente, por existir otro medio de defensa judicial disponible, el control de constitucionalidad abstracto, previo y automático y no haberse acreditado la existencia de un perjuicio irremediable que amerite la intervención del juez constitucional para la protección transitoria del derecho.

**(ii)** La acción de tutela presentada por Ernesto Macías Tovar contra “*el trámite adelantado sobre las objeciones hechas al proyecto de ley ‘Estatutaria de Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz’, 08 de 2017 Senado, 016 de 2017 Cámara*” es improcedente por dirigirse contra el procedimiento de formación de un acto de carácter general, impersonal y abstracto y no presentar una argumentación que demuestre que él sufre un daño concreto, materializado en un perjuicio irremediable, por la interpretación realizada por la Cámara de Representantes sobre el trámite que se debía surtir para votar el informe de objeciones gubernamentales sobre el PLE 08-16/2017.

**(iii)** El presidente de la Cámara de Representantes no violó el derecho fundamental al debido proceso constitucional de Ernesto Macías Tovar al tramitar las objeciones gubernamentales al PLE 08-016/2017 a través del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, pues esa era la vía adecuada para el efecto.

**(iv)** El presidente de la Cámara de Representantes no violó el debido proceso constitucional de Ernesto Macías Tovar por permitir que la plenaria de la Cámara de Representantes votara el PLE 08-16/2017 antes que lo votara la plenaria del Senado de la República, porque no existe norma alguna que obligue a actuar en ese orden y prohíba a una cámara decidir sobre unas objeciones gubernamentales antes que la otra.

---

<sup>33</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-044 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa.



Todo lo cual lleva a concluir que la acción de tutela presentada por Ernesto Macías Tovar no debe prosperar, pues no cumple con el requisito de subsidiariedad que gobierna a la acción y, en cualquier caso, no acierta en presentar una vulneración de derechos fundamentales que obligue, como él solicita, a dejar sin efectos la votación realizada por la plenaria de la Cámara de Representantes sobre el informe de objeciones gubernamentales al PLE 08-16/2017. Por el contrario, lo necesario sería que él, en su calidad de presidente del Senado de la República, permita el trámite normal del PLE 08-16/2017 y la votación en la plenaria de su cámara sin crear obstáculos o barreras innecesarias.

## **7. SOLICITUDES**

Por lo expuesto anteriormente, se solicita muy atentamente a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá que:

**PRIMERO.** Declare improcedente la acción de tutela presentada por Ernesto Macías Tovar contra “el trámite adelantado sobre las objeciones hechas al proyecto de ley ‘Estatutaria de Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz’, 08 de 2017 Senado, 016 de 2017 Cámara”, por no cumplir con el requisito de subsidiariedad de la acción.

**SEGUNDO.** De forma subsidiaria, en caso de encontrar procedente la acción, no ampare el derecho fundamental de Ernesto Macías Tovar al debido proceso constitucional, por no existir vulneración alguna derivada de la votación en la plenaria de la Cámara de Representantes del informe de objeciones gubernamentales sobre el PLE 08-16/2017.

## **8. NOTIFICACIONES**

Se puede notificar a las intervinientes en el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia –, ubicado en la Calle 35 No. 24 – 31 de la ciudad de Bogotá y en las siguientes direcciones de correo electrónico: [ajimenez@dejusticia.org](mailto:ajimenez@dejusticia.org) y [ehoyosce@eafit.edu.co](mailto:ehoyosce@eafit.edu.co).

Cordialmente,

**ESTEBAN HOYOS CEBALLOS**

**VIVIAN NEWMAN PONT**

**RODRIGO UPRIMNY YEPES**

**MARILUZ BARRAGÁN GONZÁLEZ**

**MAURICIO ALBARRACÍN CABALLERO**

**DIANA ISABEL GÜIZA GÓMEZ**

**ALEJANDRO JIMÉNEZ OSPINA**