

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL**



**JUZGADO TERCERO (3°.) ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ  
SECCIÓN PRIMERA (1ª.)**

Dirección única para correspondencia<sup>1</sup>  
[correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co)

Bogotá, D.C., nueve (9) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)

**Expediente:** 11001-33-34-003-2021-00354-00  
**Accionante:** MIGUEL ANGEL BRAVO GUTIÉRREZ  
**Accionados:** SENADO DE LA REPÚBLICA - CÁMARA DE REPRESENTANTES  
**Asunto:** Fallo de tutela

Procede el Despacho a resolver la Acción de Tutela formulada por el señor Miguel Ángel Bravo Gutiérrez en contra del Senado de la República y la Cámara de Representantes, conforme a los siguientes:

### **1. ANTECEDENTES**

El accionante sustentó la solicitud en los siguientes:

#### **1.1 Hechos**

- El 19 de octubre de 2021, el Congreso de la República en las plenarias de la Cámara de Representantes y del Senado, debatió y aprobó el presupuesto general de la nación para el año 2022 por medio de la Ley 158 de 2021 "Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2022".

- La ley de presupuesto busca fijar los cómputos del presupuesto de rentas y recursos de capital del Tesoro Nacional para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2022; concerniente a: i) Gastos de Funcionamiento, ii) Inversión Pública y iii) Servicio de la deuda pública.

En el mismo sentido y como se indica en el artículo 3° de la ley 158 de 2021, las disposiciones generales son complementarias de la ley 38 de 1989 (Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación de Colombia), Ley 179 de 1994 (Reglamentación a la Ley Orgánica de Presupuesto), Ley 225 de 1995 (Modificación a Ley Orgánica de Presupuesto), Ley 819 de 2003 (Norma orgánica de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal); Ley 1473 de 2011 (Regla Fiscal) y Ley 1508 de 2012 (Norma orgánica de Presupuesto).

---

<sup>1</sup> Para evitar posibles retrocesos o demoras, solo radique en la citada dirección electrónica para memoriales dirigidos a este Despacho.

Expediente: 11001-33-34-003-2021-00354-00  
Accionante: Miguel Ángel Bravo Gutiérrez  
Accionados: Senado de la República - Cámara de Representantes  
Asunto: Fallo de tutela

- Contradictoriamente a las disposiciones generales y al espíritu mismo de la Ley 158 de 2021 (ver exposición de motivos), a través de su artículo 125 se modificó el inciso primero del párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 – Ley de Garantías, así: “ARTÍCULO 125o. Con el propósito de promover la reactivación económica y la generación de empleo en las regiones, a partir de la publicación de la presente ley y durante la vigencia fiscal 2022, la Nación podrá celebrar convenios interadministrativos con las entidades territoriales para ejecutar programas y proyectos correspondientes al Presupuesto General de la Nación.

La presente disposición modifica únicamente en la parte pertinente el inciso primero del párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005.

PARÁGRAFO. Todos los convenios que se suscriban bajo el amparo de la presente disposición serán objeto de control especial por parte de la Contraloría General de la República. El Contralor General de la República determinará, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, la forma en que se ejercerá dicho control especial.”

- De conformidad con la norma transcrita en el punto anterior, la Nación podrá celebrar convenios interadministrativos con entidades territoriales, apelando a la reactivación económica durante el año 2022; año de elecciones presidenciales y legislativas en nuestro país; lo cual resulta evidentemente inconveniente por los riesgos de utilización de recursos públicos que incidan dentro de las campañas electorales, poniendo en peligro no solo la democracia en nuestro país, sino la estabilidad institucional por cuenta de decisiones que contravienen el ordenamiento constitucional y dejan sin efecto o aplicación de manera directa la Ley 996 de 2005.

- La ley estatutaria 996 de 2005, tiene como propósito garantizar la igualdad de condiciones para los candidatos que aspiren a cargos de elección popular y reglamenta la participación en política de servidores públicos y las garantías de oposición. Con el cambio propuesto en el artículo 125 de la Ley 158 de 2021, no solo se vulnera el derecho a la igualdad de los candidatos presidenciales que generan oposición al gobierno y la de los partidos y movimientos emergentes y minoritarios, sino también se configura una evidente violación al debido proceso por parte de los congresistas que aprobaron el artículo 125 de Ley 158, abusando de las funciones propias de su cargo, al permitir que una ley ordinaria modifique una ley estatutaria.

- Los congresistas accionados tienen conocimiento que los mecanismos jurídicos aplicables al caso en concreto, como la acción de inconstitucionalidad, por los tiempos de aplicación de esos mecanismos para defender mis derechos fundamentales y colectivos resultaría inoperante; en otras palabras, induciendo al error al sistema jurídico constitucional colombiano y generando un perjuicio a mis derechos fundamentales tutelados (al debido proceso, igualdad, libertad y otros derechos colectivos).

- Las disposiciones de la ley del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações, Ley 158 de 2021, no tienen nada que ver con la modificación de una Ley Estatutaria que tiene como fin garantizar las

Expediente: 11001-33-34-003-2021-00354-00  
Accionante: Miguel Ángel Bravo Gutiérrez  
Accionados: Senado de la República - Cámara de Representantes  
Asunto: Fallo de tutela

elecciones presidenciales y legislativas a celebrarse el año próximo; siendo que mediante esta ley, no es posible adoptar medidas que no correspondan a la función administrativa de fijar cómputos de presupuesto de rentas y recursos de capital del Tesoro Nacional; dicho de otra forma, salta a la vista la violación del debido proceso por parte de los congresistas accionados, quienes aprobaron el artículo 125, modificando transitoriamente y contraviniendo el orden constitucional de manera temeraria (Artículo 152 de la Constitución Política); cuando claramente los congresistas aprobaron la norma teniendo conocimiento que la finalidad de la Ley 158 de 2021 no corresponde a lo que se pretende aprobar de manera excepcional en su artículo 125; rompiendo el principio de unidad de materia, ya que dicha disposición aprobada no guarda conexidad de tipo causal, teleológica, temática o sistemática con la materia principal, que no es otra que la aprobación del presupuesto.

- El artículo 125 de la Ley 158, tiene un aparente propósito de promover la reactivación económica y la generación de empleo, pero contrario sensu, se encuentra modificando una Ley Estatutaria, materia que debía tramitarse mediante el procedimiento legislativo previsto en la Constitución; de tal manera que se garantice el principio democrático, en particular por la jerarquía de que las materias Estatutarias están revestidas y por lo tanto, no pueden ser derogadas o modificadas mediante leyes de diferente naturaleza o de menor rango; lo anterior, con pleno conocimiento de los congresistas ponentes y accionados que incluyeron a la Ley Ordinaria una modificación temporal de una ley Estatutaria, que incluso puede estar violando el régimen de incompatibilidades, inhabilidades y de conflicto de interés, puesto que el control de dicha norma es encomendado al Contralor de la República, elegido por los mismos congresistas; insisto, dentro de tiempos muy ajustados para acudir a los mecanismos legales previstos para tal fin.

- Los Senadores y Representes a la Cámara realizaron la aprobación del artículo controvertido teniendo conocimiento que la finalidad de la ley no corresponde a lo que pretenden aprobar, con desviación propia de sus funciones, desconociendo normas de carácter constitucional de manera temeraria, revistiendo su decisión en una aparente legalidad; lo cual hace necesaria la intervención del juez de tutela de precaver que se genere un perjuicio irremediable en mis derechos fundamentales, políticos y colectivos, ya que los congresistas al incluir dicha norma, que a todas luces es inconstitucional, inconveniente y que suspende garantías de una ley de mayor rango; se les permitiría de cualquier forma la vulneración del debido proceso en una aparente trampa a los tiempos y decisiones de orden constitucional; ya que si no se interviene, el control de constitucionalidad sería posterior y no surtiría los efectos que se pretenden prevenir a través de este mecanismo preferente.

- Considera el accionante evidente la vulneración a los derechos fundamentales al debido proceso e igualdad, toda vez que la maniobra utilizada con conocimiento de los congresistas impediría que a través de los mecanismos jurídicos se pueda buscar la protección de los derechos que le asisten, por tratarse de una violación flagrante al procedimiento y a la constitución nacional. Por lo tanto, la situación particular no puede esperar,

Expediente: 11001-33-34-003-2021-00354-00  
Accionante: Miguel Ángel Bravo Gutiérrez  
Accionados: Senado de la República - Cámara de Representantes  
Asunto: Fallo de tutela

ya que no existe en nuestro ordenamiento jurídico otro trámite que suspenda los efectos jurídicos del artículo 125 de la Ley 158 de 2021, para garantizar el derecho fundamental al debido proceso, pues el control de constitucionalidad sería posterior a los efectos del mismo.

## 1.2 Orden judicial solicitada

El accionante solicita que se amparen los derechos fundamentales a la igualdad, debido proceso y libertad, invocados de conformidad con lo expuesto en escrito de tutela.

En consecuencia, solicita se suspenda de manera transitoria y especial los efectos jurídicos del artículo 125 del proyecto de Ley 158 de 2021, a fin de preparar y presentar la correspondiente acción de inconstitucionalidad.

De manera subsidiaria, solicita se ordene a los representantes legales de las Entidades Territoriales abstenerse de dar aplicación a la norma acusada, hasta tanto no sea revisada por parte de la Honorable Corte Constitucional.

## 1.3 Trámite procesal

Recibida la acción constitucional, por auto del 27 de octubre de 2021, se aprehendió conocimiento de esta, se admitió y se negó la medida cautelar de suspensión.

En la referida providencia de manera clara y precisa se dispuso:

**“TERCERO:** Por Secretaría, notifíquese por el medio más expedito y eficaz, esta providencia a los presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, quienes dispondrán del término de dos (2) días, contados a partir de la respectiva notificación, para pronunciarse sobre los hechos expuestos por la accionante.

En aplicación del artículo 16 del Decreto 2591 de 1991, el numeral 7º del artículo 175 y el artículo 197 de la Ley 1437 de 2011, en el informe se deberá incluir el nombre completo y correo electrónico del funcionario a quien le correspondería el cumplimiento del fallo de tutela, como también el correo electrónico de la entidad.

**CUARTO: Decretar como prueba la siguiente:** Los presidentes del Senado y de la Cámara de Representantes deberán precisar e informar si al trámite relativo a la modificación de la ley de garantías a la que hace referencia el **artículo 125 del proyecto de Ley 158 de 2021** se le dio el trámite de Ley Estatutaria conforme al principio de reserva establecido en el artículo 152 de la Constitución Política.

Para tal efecto, los referidos presidentes del Senado y Cámara rendirán el informe solicitado dentro de los dos (2) días siguientes a la notificación de la presente providencia”.

Mediante auto del 3 de noviembre de 2021, se requirió el cumplimiento de lo ordenado en providencia del 27 de octubre de 2021.

Expediente: 11001-33-34-003-2021-00354-00  
Accionante: Miguel Ángel Bravo Gutiérrez  
Accionados: Senado de la República - Cámara de Representantes  
Asunto: Fallo de tutela

## 1.4 Contestación al escrito de tutela

### 1.4.1 Cámara de Representantes

La jefe de la División Jurídica de la Cámara de Representantes se opuso a la prosperidad de la acción constitucional, argumentado:

- **Incumplimiento del requisito de subsidiariedad por omisión de agotamiento del procedimiento específico**

Señala que no se está en presencia de una norma y que, por lo mismo, no tiene validez ni eficacia en el ordenamiento jurídico, dado que no ha sido sancionada.

De esta manera, se trata de una expectativa que no tiene incidencia material en el mundo jurídico y, por tanto, no puede ser objeto de estudio por medio del control concreto de constitucionalidad.

Esto adquiere aun mayor relevancia, dado que dentro de las posibilidades que el ordenamiento legal establece, puede suceder que el presidente de la República considere que la norma no se ajusta a los intereses de la Nación o que considere que el proyecto de norma resulta contrario a la Carta Política, con lo cual puede interponer objeciones de tipo de gubernamental por inconveniencia o por inconstitucionalidad, respectivamente.

En el actual escenario, tal situación que es posible puede tener lugar, razón por la cual, antes de efectuarse un control por medio del mecanismo de tutela, debe darse lugar a que las instituciones efectúen los controles propios de una democracia, razón por la cual, el medio propuesto por el actor debe devenir en improcedente.

A su vez, el asunto que el actor expone reviste las características propias de un control abstracto de constitucionalidad pues demuestra una inconformidad con la ley por considerarla no ajustada al marco constitucional del Estado Social de Derecho.

De manera concreta pretende que por medio del mecanismo de tutela, se reformen aspectos específicos del proyecto de ley 158 de 2021, lo cual, en primera medida, no es competencia de esta Corporación y, aunado a ello, debe tramitarse por medio de una demanda ordinaria de inconstitucionalidad, de conformidad con las previsiones dispuestas en el artículo 2067 de 1991, por medio del cual se reglamentan las acciones públicas de inconstitucionalidad y se garantiza el cumplimiento del artículo 40-7 Superior.

Así las cosas, la acción de tutela no es el medio idóneo para satisfacer la pretensión invocada, en los términos expuestos por el accionante y con ello se incumple con el requisito de subsidiariedad.

- **Incumplimiento del requisito de subsidiariedad por no agotar los medios ordinarios de defensa. No se configura causal para la procedencia por perjuicio irremediable**

Expediente: 11001-33-34-003-2021-00354-00  
Accionante: Miguel Ángel Bravo Gutiérrez  
Accionados: Senado de la República - Cámara de Representantes  
Asunto: Fallo de tutela

En el asunto de la referencia, es importante mencionar que el actor debe agotar los medios que dispone el ordenamiento jurídico, pues la acción de tutela no es un medio principal para la defensa de los derechos, sino que sirve de salvaguarda en aquellos casos en los cuales las instituciones o los procedimientos establecidos para la protección de derechos fundamentales no han sido suficientes para garantizar tal tipo de garantías.

Aunado a ello, el actor no expone en que consistiría la posible configuración de un perjuicio irremediable, que generaría el estudio flexible del requisito de subsidiariedad por parte del juez constitucional de la presente acción de tutela, asunto de trascendencia para la procedibilidad formal del amparo. Así las cosas, no se cumplen las previsiones para flexibilizar el estudio del requisito de subsidiariedad, pues no se está en presencia de la posible configuración de un perjuicio irremediable.

A partir de lo expuesto se concluye que ninguna de las hipótesis formuladas por la Corte Constitucional se aplica al caso objeto de la presente acción y, por tanto, la acción de tutela es improcedente sobre este asunto en específico. De manera concreta, sólo se limita a señalar que se generará un perjuicio porque para cuando haya sido expedida una decisión ya se habrá configurado un perjuicio irremediable, sin embargo, las previsiones que ataca sólo tienen incidencia material desde el momento en que la prohibición para realizar procesos deje de tener incidencia concreta, esto es, hasta el año entrante, pues incluso la norma modificada establece que sus efectos serían para ese período de tiempo.

En consecuencia, no existe razón suficiente para que se omita realizar el trámite pertinente ante el juez natural de este tipo de procesos, la Corte Constitucional, y ella al conocer de esa situación decida si debe suspender o no la aplicación de la eventual norma, pues, como se expuso, no ha sido sancionada. Sólo ese tribunal, al realizar el control abstracto de la norma, tiene la potestad de determinar si esta, una vez sancionada, deviene en inexecutable ya sea por un eventual vicio de fondo o por procedimiento. En todo caso, se recuerda que la eventual norma no dispone sobre materias estatutarias, pues no regula materias sobre a) Los derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; b) La administración de Justicia; c) El régimen de los partidos políticos d) Los mecanismos de participación ciudadana y e) Los estados de excepción, sino que se refiere a materias contractuales.

#### **1.4.2 Senado de la República**

El secretario General del Senado de la República se opone a la acción constitucional.

En su escrito hace referencia a la naturaleza de la acción de tutela para indicar su improcedencia para modificar, adicionar, derogar o suspender una norma que haya agotado el proceso legislativo.

Asimismo, indica que, una vez sancionada la norma podrá el accionante acudir ante la Corte Constitucional.

Expediente: 11001-33-34-003-2021-00354-00  
Accionante: Miguel Ángel Bravo Gutiérrez  
Accionados: Senado de la República - Cámara de Representantes  
Asunto: Fallo de tutela

Explica la diferencia entre la ley estatutaria y la ley ordinaria<sup>2</sup>, para advertir que el proyecto de Ley 096 de 2021 – Senado -158 de 2021 Cámara “por el cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre del 2022”, en su artículo 125 modifica únicamente la parte pertinente al inciso primero del párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, que de manera alguna afecta el núcleo esencial de los derechos y deberes de las personas, ni los procedimientos y recursos para su protección, no se refiere a asuntos atinentes a la administración de justicia ni a la organización y régimen de los partidos políticos, temas propios de las leyes estatutarias, por cuanto su finalidad, es la reactivación de la economía y la generación de empleo en las regiones.

En cuanto a la forma de modificar las disposiciones ordinarias en leyes estatutarias, trae como argumento de derecho lo expresado por la Corte Constitucional en sentencia C- 818 de 2011, para concluir que, la norma que suspende el párrafo del artículo 38 de la Ley 996 del 2005, es una ley ordinaria que no requiere de la revisión previa por parte de la Corte Constitucional.

Por otra parte, da respuesta a lo solicitado mediante requerimiento del 3 de noviembre de 2021, y en cuanto a la documentación y soportes, informa del traslado realizado a la Cámara de Representantes.

## **2. CONSIDERACIONES**

De acuerdo con lo establecido en el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela se ejerce para reclamar de la jurisdicción la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando se vean amenazados o vulnerados por cualquier acción u omisión de las autoridades o de los particulares mediante un procedimiento preferente y sumario.

### **2.1 Problemas jurídicos a resolver**

Teniendo en cuenta los antecedentes transcritos, descende el Juzgado a resolver los siguientes problemas jurídicos:

**2.1.1** ¿Es procedente la acción de tutela para controvertir decisiones legislativas?

De darse una respuesta afirmativa al primer problema planteado, se procederá a establecer si,

**2.1.2** ¿Se vulnera el debido proceso por haberse tramitado dentro de una ley ordinaria la reforma a una ley estatutaria, por afectar el principio de reserva legal y lo previsto en el artículo 152 de la Constitución Política?

---

<sup>2</sup> En cuanto a la materia y el procedimiento previsto en la Constitución.

Expediente: 11001-33-34-003-2021-00354-00  
Accionante: Miguel Ángel Bravo Gutiérrez  
Accionados: Senado de la República - Cámara de Representantes  
Asunto: Fallo de tutela

Para resolver los problemas jurídicos, el juzgado por utilidad conceptual atenderá los siguientes conceptos:

## **2.2 El marco de la acción de tutela fijado por la Corte Constitucional – la acción de tutela contra las actuaciones del Congreso de la República – Procedencia de la acción de tutela**

### **2.2.1 Legitimación en la causa**

Lo primero que resulta oportuno recordar es que según el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un instrumento de defensa judicial al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de las autoridades públicas y, excepcionalmente, de los particulares, en aquellos casos previstos en la Constitución y la ley. Por tanto, se encuentra legitimado en la causa para ejercer dicha acción el titular de los derechos invocados ya sea en forma directa, o por intermedio de un representante legal, mediante apoderado judicial, a través de agente oficioso, o por conducto del Defensor del Pueblo o de los personeros municipales<sup>3</sup>.

Bajo dichos preceptos, y frente a asuntos como el que aquí se discuten, resulta claro para este Juzgado que cualquier ciudadano colombiano tiene legitimación para incoar el presente mecanismo constitucional frente a presuntas actuaciones irregulares de los congresistas en ejercicio de su función legislativa, pues estas, pueden afectar derechos fundamentales como el debido proceso e igualdad, como más adelante se expondrá, y porque en todo caso, dicha función legislativa emerge precisamente de la representación que en estos se delega y por tanto, resulta relevante la intervención de los ciudadanos como garantía de la democracia participativa y control al poder político a la gestión pública.

Ahora bien, frente a la legitimación en la causa por pasiva, los artículos 5 del Decreto 2591 de 1991 y 86 de la Constitución Política, establecen que la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de una autoridad pública que viole o amenace un derecho fundamental. Así, la Corte Constitucional ha sostenido que el sujeto respecto del cual procede el amparo debe ser aquel al que resulta imputable la conducta que genera la vulneración o amenaza del derecho, directa o indirectamente, con su acción u omisión. En otras palabras, la legitimación por pasiva se entiende como la aptitud procesal que tiene la persona contra la que se dirige la acción y quien está llamada a responder por la vulneración o la amenaza del derecho fundamental, cuando alguna resulte demostrada<sup>4</sup>.

Pues bien, el Juzgado precisa que la Corte Constitucional también ha avalado la procedencia de la acción de tutela para cuestionar las actuaciones surtidas por el Congreso de la República, a través de las autoridades que lo representan, “cuando quiera que se desconozcan los derechos fundamentales que conforman el procedimiento legislativo y que

---

<sup>3</sup> Artículo 10, Decreto 2591 de 1991.

<sup>4</sup> C. Const., Sent. T-353, ago. 31/2018. M.P. Alberto Rojas Ríos.

Expediente: 11001-33-34-003-2021-00354-00  
Accionante: Miguel Ángel Bravo Gutiérrez  
Accionados: Senado de la República - Cámara de Representantes  
Asunto: Fallo de tutela

tengan efectos relevantes sobre la función representativa, de conformidad con las normas orgánicas aplicables a esa corporación”<sup>5</sup>. (Subraya fuera de texto)

### 2.2.2 Inmediatez

El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela debe brindar la protección inmediata de los derechos fundamentales que resulten vulnerados o amenazados, de lo cual se desprende el concepto de inmediatez que ha sido desarrollado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, esto es, que su interposición debe darse dentro de un plazo razonable y expedito.

### 2.2.3 Subsidiaridad

Por otro lado, la Constitución Política en el citado artículo 86 establece que la tutela procederá únicamente cuando la persona que denuncia la vulneración de derechos fundamentales no cuente con otro medio judicial para la salvaguarda de sus derechos, a menos que se utilice la acción como un mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Sobre este aspecto, el Decreto 2591 de 1991 en su artículo 6, contempla las causales de improcedencia de la acción de tutela, entre las cuales enumera la existencia de otros medios de defensa judicial, para lo cual el operador de justicia debe analizar la eficacia del mecanismo ordinario para proteger los presuntos derechos afectados.

En este sentido, dada la naturaleza subsidiaria de la acción de tutela, la jurisprudencia constitucional ha señalado que ésta no es una vía judicial adicional o paralela a los medios ordinarios judiciales o administrativos, en tanto el carácter de dicha acción es residual y sólo procede en caso de que no existan mecanismos idóneos para satisfacer los derechos fundamentales pretendidos o que éstos no sean eficaces para evitar un perjuicio irremediable, caso en el cual la Tutela procede como mecanismo transitorio.

Es decir, el amparo es procedente de forma definitiva, si no existen medios judiciales de protección que sean idóneos y eficaces para resolver el asunto sometido a consideración del juez; y, por el contrario, es procedente de manera transitoria, en el caso en que la persona disponga de dichos medios, pero exista la posibilidad de que se configure un perjuicio irremediable.

En cuanto a la idoneidad y eficacia, se tiene que un mecanismo judicial es idóneo, si es materialmente apto para resolver el problema jurídico planteado y producir el efecto protector de los derechos fundamentales; y es eficaz, cuando permite brindar una protección oportuna a estos<sup>6</sup>.

Ahora bien, en cuanto a la procedencia de la acción de tutela contra las actuaciones del Congreso de la República, el Juzgado tendrá en cuenta el marco conceptual dictado por la Corte Constitucional en sentencia **SU 150**

---

<sup>5</sup> C. Const., Sent. T-382 de 2006, citada en C. Const., SU-150, may. 21/2021. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>6</sup> C. Const., Sent. T-211, mar. 27/2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Expediente: 11001-33-34-003-2021-00354-00  
Accionante: Miguel Ángel Bravo Gutiérrez  
Accionados: Senado de la República - Cámara de Representantes  
Asunto: Fallo de tutela

**de 2021.** En dicha providencia, la Corte precisó que la decisión legislativa no es susceptible de control en lo contencioso administrativo, por cuanto no corresponde a ninguna de las materias que se disponen en el artículo 104 del CPACA, pues no concierne a un litigio originado en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas. Por el contrario, señaló que la labor de aprobación y expedición de una ley o acto legislativo se rige tan solo por la Constitución y por el reglamento del Congreso, y sus actos no se sujetan a las reglas del derecho administrativo, ni envuelven el ejercicio de una función administrativa.

Así, frente a dichas decisiones la Corte Constitucional precisó:

“La doctrina categoriza a las decisiones legislativas como actos ad intra, por cuanto se trata de determinaciones que se adoptan en la vida interna de las Cámaras, que permiten el desarrollo del procedimiento legislativo y que, pese a su carácter no normativo, crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas regladas por el derecho congresual o parlamentario<sup>7</sup> (v.gr., con ocasión de la presentación de una iniciativa debe seguirse la designación de un ponente por la comisión constitucional competente<sup>8</sup>; con la radicación de una ponencia se exige su fijación en el orden del día y someterla a debate<sup>9</sup>; con la aprobación de un proyecto en una de las cámaras debe seguirse su discusión en la otra<sup>10</sup>; y con el beneplácito congresual de una iniciativa en todos y cada uno los debates requeridos, se impone concluir el iter legislativo con la sanción y/o promulgación del acto por parte del Gobierno<sup>11</sup>, o en su defecto, por el Presidente del Congreso<sup>12</sup>), **por lo que más allá de su control interno, el único órgano autorizado para intervenir en sus actuaciones es el juez constitucional, ya sea (i) por la vía del control abstracto (esto es, con el examen de constitucionalidad de una reforma a la Carta o de una ley, por la ocurrencia de vicios de procedimiento), o (ii) por la vía del control concreto, cuando, como lo ha advertido la Corte, “(...) se desconozcan los derechos fundamentales que conforman el procedimiento legislativo y que tengan efectos relevantes sobre la función representativa, de acuerdo [con] las normas orgánicas aplicables [al Congreso]”<sup>13</sup>.**”  
(Resalta el Despacho)

---

<sup>7</sup> La decisión legislativa suele categorizarse igualmente con la noción de acto parlamentario, entendiendo por tal el derivado del “ejercicio concreto y/o singular de una potestad en aplicación del derecho parlamentario, por parte de las Corte Generales [equivalente al Congreso], sus cámaras o uno de sus órganos, [el cual] se desenvuelve dentro de la esfera de sus competencias y mediante el que se crea, extingue o modifica una situación jurídica”. ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional, Centro de Estudios de Derechos Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.

<sup>8</sup> Ley 5ª de 1992, arts. 144, 149 y 150.

<sup>9</sup> Ley 5ª de 1882, arts. 156 y 157.

<sup>10</sup> Ley 5ª de 1992, art. 183.

<sup>11</sup> CP art. 165, y Ley 5ª de 1992, art. 196.

<sup>12</sup> CP art. 168, y Ley 5ª de 1992, art. 201.

<sup>13</sup> C. Const., Sent. T-382, may. 22/2006. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Énfasis por fuera del texto original.

Expediente: 11001-33-34-003-2021-00354-00  
Accionante: Miguel Ángel Bravo Gutiérrez  
Accionados: Senado de la República - Cámara de Representantes  
Asunto: Fallo de tutela

Asimismo, la Corte indicó que tampoco es posible descartar la procedencia de la tutela con motivo de la existencia de la acción pública de inconstitucionalidad, pues la prosperidad de esta última exige que exista una ley o acto legislativo, por lo que, no puede acudir a esta vía para cuestionar las violaciones a los derechos fundamentales que se produzcan con ocasión del trámite del procedimiento legislativo, mientras el acto objeto de control no haya sido promulgado y, en consecuencia, siga teniendo la categoría de proyecto.

Al respecto, en la citada sentencia la Corte dispuso:

“En principio las irregularidades que impliquen la violación del derecho al debido proceso en el trámite legislativo, desde la órbita de actuación judicial, salvo en los casos en que se disponen manifestaciones de control automático de constitucionalidad<sup>14</sup>, se controvierten a través de la acción pública de inconstitucionalidad, porque así lo fija expresamente el Texto Superior, **requiriendo, como condiciones previas, que el acto haya sido promulgado y que el mismo esté produciendo efectos jurídicos**. Al respecto, los numerales 1º y 4 del artículo 241 de la Constitución fijan la posibilidad de interponer la acción pública de inconstitucionalidad contra “los actos reformativos de la Constitución” y “contra las leyes”, en ambos casos, por eventuales “vicios de procedimiento en su formación”, sobre la base de lo establecido en el numeral 3º del artículo 242 de la Carta, en el que se indica que: “Las acciones por vicios de forma caducaran en el término de un año, contado desde **la publicación del respectivo acto (sic)**”. Como se infiere de lo expuesto, este control no puede promoverse frente a irregularidades que se presentan en el trámite de un proyecto de ley o de reforma constitucional, dado que dicha alternativa no está prevista en el régimen constitucional (supra, numerales 220 y 287).” (Resalta el Juzgado)

Como sustento de lo anterior, refirió el máximo órgano constitucional que, el hecho de que la citada acción pública de inconstitucionalidad no proceda frente a proyectos de ley o de reforma constitucional, no puede significar en un Estado Social de Derecho que un acto que lesione derechos fundamentales en el trámite legislativo, en una instancia anterior a la promulgación y cuando no exista una modalidad de control previo automático, carezca de control, pues ello sería aceptar que el Congreso de la República actúa como un cuerpo soberano, al que no le es exigible el sometimiento a ningún límite y al que no cabe endilgársele ningún tipo de responsabilidad; tesis que resulta totalmente contraria a espíritu de la Constitución Política, pues el procedimiento legislativo exterioriza el principio democrático y sienta las bases para la expresión de la regla de la mayoría y el amparo de las minorías, el pluralismo y la oposición.

Por el contrario, en estos casos debe garantizarse la supremacía constitucional a través de los medios de control ya señalados, pues la función pública que ejerce esta rama del poder público no se encuentra

---

<sup>14</sup> Así se advierte en los artículos 153, 167, 214.6, 215 (par) y 241, núms. 2, 7 y 8.

Expediente: 11001-33-34-003-2021-00354-00  
Accionante: Miguel Ángel Bravo Gutiérrez  
Accionados: Senado de la República - Cámara de Representantes  
Asunto: Fallo de tutela

exenta del cumplimiento de ordenamiento jurídico. Así, en la mencionada sentencia SU 150 de 2021, la Corte Constitucional expuso:

“Frente el primer punto, en la sección anterior de esta providencia, se resaltó como la soberanía parlamentaria expresada en figuras como las cuestiones políticas no justiciables, dentro de cuales tradicionalmente se incluía al procedimiento legislativo, se ha reemplazado por el principio de supremacía constitucional, haciendo que, por virtud de este último, se torne exigible garantizar la efectividad de los mandatos de la Carta, incluido su catálogo de derechos fundamentales. Es categórica la sentencia T-382 de 2006, al poner de presente que: “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**” (Resaltado fuera de texto)

Bajo esta óptica, el principio supremacía constitucional implica la existencia de fuerza normativa que su texto posee, especialmente frente a derechos fundamentales, es decir, su aplicabilidad directa y exigible judicialmente, así pues, entender que existen esferas de actuación del Congreso que no son objeto de control, pese a tener la potencialidad de vulnerar derechos por desconocer las reglas de procedimiento que rigen su actuar, no conduce a nada distinto que desconocer el valor y peso de la Constitución como norma jurídica.

En consecuencia, la acción de tutela resulta procedente para proteger derechos fundamentales en el trámite legislativo de forma excepcional y extraordinaria, pues, por un lado, este recurso judicial se impone frente a toda autoridad pública y en el ámbito de cualquiera de sus actuaciones, siempre que tengan la capacidad de amenazar o vulnerar derechos fundamentales. Y por otra, por la supremacía constitucional, según la cual todos los poderes públicos deben respetar los derechos fundamentales, entre ellos, el legislador.

Por último, cabe precisar que si bien los actos congresionales que se adoptan con ocasión del impulso del proceso legislativo son actos de carácter general, impersonal y abstracto, y respecto de ellos podría admitirse la regla del numeral 5 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991<sup>15</sup>, lo cierto es que, como se expuso, jurisprudencialmente se ha aceptado que no existe un medio judicial distinto para controvertir tales actos, mientras ellos no den lugar a la expedición de una ley<sup>16</sup>.

Lo anterior, toda vez que en la sentencia C-132 de 2018 la Corte Constitucional declaró la exequibilidad del numeral 5 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, aclarando que la regla allí contenida respecto a la improcedencia de la tutela en contra de los actos de carácter general,

---

<sup>15</sup> “ARTICULO 6o. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA DE LA TUTELA. La acción de tutela no procederá: (...) 5. Cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto.”

<sup>16</sup> Sentencia C-132 de 2018 y SU150 de 2021.

Expediente: 11001-33-34-003-2021-00354-00  
Accionante: Miguel Ángel Bravo Gutiérrez  
Accionados: Senado de la República - Cámara de Representantes  
Asunto: Fallo de tutela

impersonal y abstracto, no es una disposición absoluta, pues esta debe ser revisada dentro de las reglas de subsidiaridad de la acción, esto es, que no exista un mecanismo judicial idóneo para la protección de los derechos que resulten amenazados o vulnerados, o que a pesar de existir tal mecanismo, este sea ineficaz al presentarse la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable, así lo señaló:

“La Corte, después de verificar la aptitud de la demanda, procedió a (i) reiterar su jurisprudencia sobre la naturaleza subsidiaria de la acción de tutela; (ii) estudiar la procedibilidad de la acción de tutela respecto de actos administrativos generales o impersonales; y (iii) al examen de constitucionalidad del aparte demandado.

(...) Consideró la Sala que una interpretación literal del texto demandado podría conducir a la inexecutable del mismo, mientras que la interpretación sistemática fundada en el inciso tercero del artículo 86 superior, concordante con el artículo 80 del Decreto Ley 2591 de 1991, a lo cual se suma la habilitación del juez de constitucionalidad para formular excepciones ante lo constitucionalmente intolerable, permite concluir que las expresiones acusadas son conformes con el ordenamiento superior.

(...) Recordó la Sala que la acción de tutela puede ser ejercida contra actos administrativos generales (i) cuando la persona afectada carece de medios ordinarios para procurar la defensa de sus derechos fundamentales, dado que no tiene legitimación para cuestionar esa clase de decisiones de la administración, o el asunto objeto de debate es de naturaleza constitucional; y (ii) cuando la aplicación del acto administrativo general amenace o vulnere los derechos fundamentales de una persona. Además, reiteró que la acción de tutela es procedente contra las determinaciones de orden general en el evento que éstas causen daños a los derechos fundamentales de las personas y que devengan en perjuicios irremediables.

Por lo anterior, la Corte declara executable el numeral 5 del artículo 60 del Decreto 2591 de 1991, por el cargo examinado en esta providencia.”

Por lo tanto, al no existir un mecanismo de defensa judicial idóneo que sea procedente para controvertir los actos congresionales, la tutela se constituye en idónea para la protección de derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados mediante estos.

### **2.3 El principio de reserva o de procedimiento legislativo**

Uno de los aspectos relevantes en la regulación constitucional tiene relación en la forma como esta definido el procedimiento legislativo, en ese sentido el principio de técnica de reserva o de procedimiento establece que “ciertas materias sólo pueden ser reguladas por ciertas clases de normas y

Expediente: 11001-33-34-003-2021-00354-00  
Accionante: Miguel Ángel Bravo Gutiérrez  
Accionados: Senado de la República - Cámara de Representantes  
Asunto: Fallo de tutela

no por otras, sin que ello excluya que esas normas puedan ocuparse también de materias distintas”<sup>17</sup>.

En nuestro caso la Constitución Política dispuso de manera clara y precisa el procedimiento legislativo como principio democrático y en esa medida determinó que el Congreso tiene la competencia exclusiva para hacer las leyes.

Esa competencia que señala el artículo 150 de la Constitución Política, conlleva a que, en el ejercicio legislativo, los congresistas atiendan lo previsto en el artículo 4 ibídem, esto es, que la constitución es norma de normas y por lo tanto, las disposiciones allí previstas resultan vinculantes al momento de realizar el procedimiento legislativo.

Bajo tal prisma cobra especial relevancia la tarea del constituyente en asignar varios procedimientos en la expedición de las leyes, y en esa configuración hizo la distinción entre las leyes orgánicas<sup>18</sup> y las estatutarias<sup>19</sup>.

De tal manera que no es posible, conforme a esa distinción, que un asunto objeto de ley orgánica se tramite como ley estatutaria y viceversa, lo cual conlleva a que no resulta ajustado al ordenamiento jurídico que se proceda a realizar el trámite de una ley orgánica o estatutaria bajo el procedimiento de las leyes ordinarias.

Desconocer ese marco constitucional conlleva al desconocimiento del debido proceso, en la medida que el constituyente determinó de manera clara y precisa el objeto que cada ley regularía.

Es así como el artículo 152, establece:

“Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias:

- a) Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección;
- b) Administración de justicia;
- c) Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales;
- d) Instituciones y mecanismos de participación ciudadana.
- e) Estados de excepción.
- f) <Literal adicionado por el artículo 4 del Acto Legislativo 2 de 2004. El nuevo texto es el siguiente:> **La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley.**

PARÁGRAFO TRANSITORIO. <Parágrafo adicionado por el artículo 4 del Acto Legislativo 2 de 2004. El nuevo texto es el siguiente:> El Gobierno Nacional o los miembros del Congreso presentarán, antes del 1o. de marzo de 2005, un Proyecto de Ley Estatutaria que

<sup>17</sup> De Otto, Ignacio. Derecho constitucional. Sistema de fuentes. Barcelona, Ariel, 1998. P. 90.

<sup>18</sup> Artículo 151:

<sup>19</sup> Artículo 152

Expediente: 11001-33-34-003-2021-00354-00  
Accionante: Miguel Ángel Bravo Gutiérrez  
Accionados: Senado de la República - Cámara de Representantes  
Asunto: Fallo de tutela

desarrolle el literal f) del artículo 152 de la Constitución y regule además, entre otras, las siguientes materias: Garantías a la oposición, participación en política de servidores públicos, derecho al acceso equitativo a los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales, derecho de réplica en condiciones de equidad cuando el Presidente de la República sea candidato y normas sobre inhabilidades para candidatos a la Presidencia de la República.

El proyecto tendrá mensaje de urgencia y podrá ser objeto de mensaje de insistencia si fuere necesario. El Congreso de la República expedirá la Ley Estatutaria antes del 20 de junio de 2005. Se reducen a la mitad los términos para la revisión previa de exequibilidad del Proyecto de Ley Estatutaria, por parte de la Corte Constitucional".  
(Negrilla fuera de texto)

Conforme a lo anterior, existe una diferenciación entre lo que regula el artículo 150 relativo a las leyes ordinarias, frente a lo previsto en el artículo 152 de la Constitución en cuanto a la ley estatutaria. De tal manera que en el primero se establece lo relacionado a la aprobación del presupuesto, mientras que en el segundo se dispone de manera clara y precisa las materias que son objeto de reserva, esto es, que no podrán tramitarse de manera idéntica.

Respecto de la reserva de la ley estatutaria, el elemento predominante es el material. Lo anterior significa que "el acento para determinar cuándo se está ante una ley estatutaria debe seguir poniéndose en los temas que deben regular el tipo de ley, en las materias reservadas"<sup>20</sup>, por lo que se puede afirmar que el concepto de ley estatutaria se construye sobre una base material<sup>21</sup>.

Ahora bien, la distinción no comprende exclusivamente lo material, en la medida que el artículo 153 de la Constitución, advierte:

**"La aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse dentro de una sola legislatura.**

Dicho trámite comprenderá la revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defenderla o impugnarla". (Resalta el Juzgado).

De tal manera que, la modificación a una ley estatutaria necesariamente conforme al principio de reserva deberá estar prevista en una ley de la misma naturaleza, esto es, estatutaria, con lo que no resulta ajustado a

---

<sup>20</sup> Sierra Porto. Concepto y tipos de ley en la Constitución colombiana, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1998. P.228. Cit. Padrón Floralba. El sistema normativo colombiano en Lecciones de derecho constitucional. Universidad Externado, Bogotá, 2018. p. 125.

<sup>21</sup> Padrón Floralba. El sistema normativo colombiano en Lecciones de derecho constitucional. Universidad Externado, Bogotá, 2018. p. 125.

Expediente: 11001-33-34-003-2021-00354-00  
Accionante: Miguel Ángel Bravo Gutiérrez  
Accionados: Senado de la República - Cámara de Representantes  
Asunto: Fallo de tutela

derecho que una ley ordinaria modifique lo relativo a lo reglado en una estatutaria, ni que una ley orgánica modifique o derogue una ley estatutaria.

### 2.3 Naturaleza y alcance de la Ley 996 de 2005

Mediante la Ley 996 de 2005, se reglamentó lo relativo a la elección del presidente de la República, conforme a la modificación que realizó el Acto Legislativo 02 de 2004.

El trámite dado a la Ley 996 de 2005 correspondió al de ley estatutaria, por lo que la Corte Constitucional en sentencia C-1153 de 2005, realizó el control previo de constitucionalidad del proyecto de ley.

En el artículo 38<sup>22</sup>, se establece:

**“Artículo 38. Prohibiciones para los servidores públicos.** A los empleados del Estado les está prohibido:

1. Acosar, presionar, o determinar, en cualquier forma, a subalternos para que respalden alguna causa, campaña o controversia política.

---

<sup>22</sup> Texto original del proyecto de Ley antes de la revisión de la Corte Constitucional: “ARTÍCULO 38. <Apartes tachados INEXEQUIBLES> Prohibiciones para los servidores públicos. A ~~excepción de~~ los empleados del Estado ~~que se desempeñen en la rama judicial, en los órganos electorales, de control y de seguridad, a los demás servidores públicos autorizados por la Constitución~~, les está prohibido:

1. Acosar, presionar, o determinar, en cualquier forma, a subalternos para que respalden alguna causa, campaña o controversia política.

2. Difundir propaganda electoral a favor o en contra de cualquier partido, agrupación o movimiento político, a través de publicaciones, estaciones oficiales de televisión y de radio o imprenta pública, a excepción de lo autorizado en la presente ley.

3. Favorecer con promociones, bonificaciones, o ascensos indebidos, a quienes dentro de la entidad a su cargo participan en su misma causa o campaña política, sin perjuicio de los concursos que en condiciones públicas de igualdad e imparcialidad ofrezcan tales posibilidades a los servidores públicos.

4. Ofrecer algún tipo de beneficio directo, particular, inmediato e indebido para los ciudadanos o para las comunidades, mediante obras o actuaciones de la administración pública, con el objeto de influir en la intención de voto.

5. Aducir razones de 'buen servicio' para despedir funcionarios de carrera ~~por razones políticas, durante los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones.~~

La infracción de alguna de las anteriores prohibiciones constituye falta gravísima.

Parágrafo. Los Gobernadores, Alcaldes Municipales y/o Distritales, Secretarios, Gerentes y directores de Entidades Descentralizadas del orden Municipal, Departamental o Distrital, dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones, no podrán celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos, ni participar, promover y destinar recursos públicos de las entidades a su cargo, como tampoco de las que participen como miembros de sus juntas directivas, en o para reuniones de carácter proselitista ~~en las que participen los candidatos a cargos de elección popular. Tampoco podrán hacerlo cuando participen voceros de los candidatos.~~

Tampoco podrán inaugurar obras públicas o dar inicio a programas de carácter social en reuniones o eventos en los que participen candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República, el Congreso de la República, Gobernaciones Departamentales, Asambleas Departamentales, Alcaldías y Concejos Municipales o Distritales. Tampoco podrán hacerlo cuando participen voceros de los candidatos.

No podrán autorizar la utilización de inmuebles o bienes muebles de carácter público para actividades proselitistas, ni para facilitar el alojamiento, ni el transporte de electores de candidatos a cargos de elección popular. Tampoco podrán hacerlo cuando participe n voceros de los candidatos. La nómina del respectivo ente territorial o entidad no se podrá modificar dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones a cargos de elección popular, salvo que se trate de provisión de cargos por faltas definitivas, con ocasión de muerte o renuncia irrevocable del cargo correspondiente debidamente aceptada, y en los casos de aplicación de las normas de carrera administrativa.”

Expediente: 11001-33-34-003-2021-00354-00  
Accionante: Miguel Ángel Bravo Gutiérrez  
Accionados: Senado de la República - Cámara de Representantes  
Asunto: Fallo de tutela

2. Difundir propaganda electoral a favor o en contra de cualquier partido, agrupación o movimiento político, a través de publicaciones, estaciones oficiales de televisión y de radio o imprenta pública, a excepción de lo autorizado en la presente ley.

3. Favorecer con promociones, bonificaciones, o ascensos indebidos, a quienes dentro de la entidad a su cargo participan en su misma causa o campaña política, sin perjuicio de los concursos que en condiciones públicas de igualdad e imparcialidad ofrezcan tales posibilidades a los servidores públicos.

4. Ofrecer algún tipo de beneficio directo, particular, inmediato e indebido para los ciudadanos o para las comunidades, mediante obras o actuaciones de la administración pública, con el objeto de influir en la intención de voto.

5. Aducir razones de “buen servicio” para despedir funcionarios de carrera.

La infracción de alguna de las anteriores prohibiciones constituye falta gravísima.

**PARÁGRAFO.** Los gobernadores, alcaldes municipales y/o distritales, secretarios, gerentes y directores de entidades descentralizadas del orden municipal, departamental o distrital, dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones, no podrán celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos, ni participar, promover y destinar recursos públicos de las entidades a su cargo, como tampoco de las que participan como miembros de sus juntas directivas, en o para reuniones de carácter proselitista.

Tampoco podrán inaugurar obras públicas o dar inicio a programas de carácter social en reuniones o eventos en los que participen candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República, el Congreso de la República, gobernaciones departamentales, asambleas departamentales, alcaldías y concejos municipales o distritales. Tampoco podrán hacerlo cuando participen voceros de los candidatos.

No podrán autorizar la utilización de inmuebles o bienes muebles de carácter público para actividades proselitistas, ni para facilitar el alojamiento, ni el transporte de electores de candidatos a cargos de elección popular. Tampoco podrán hacerlo cuando participen voceros de los candidatos.

La nómina del respectivo ente territorial o entidad no se podrá modificar dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones a cargos de elección popular, salvo que se trate de provisión de cargos por faltas definitivas, con ocasión de muerte o renuncia irrevocable del cargo correspondiente debidamente aceptada, y en los casos de aplicación de las normas de carrera administrativa.

Expediente: 11001-33-34-003-2021-00354-00  
Accionante: Miguel Ángel Bravo Gutiérrez  
Accionados: Senado de la República - Cámara de Representantes  
Asunto: Fallo de tutela

Sobre esta norma en particular, la Corte Constitucional en sentencia C-1153 de 2005<sup>23</sup>, precisó:

**“La Sala observa que todas las limitaciones previstas en el artículo 38 están claramente encaminadas a garantizar los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 de la Constitución, en particular la moralidad, la imparcialidad y la eficacia en el cumplimiento de las funciones. En esa medida, en términos generales, el artículo 38 no contraría disposición alguna de la Carta, sino que la desarrolla.**

(...)

Pasando a las prohibiciones señaladas en el parágrafo del artículo 38, especialmente la consistente en participar, promover y destinar recursos públicos de las entidades a su cargo, o de las entidades en las que los Gobernadores, Alcaldes, Secretarios, Gerentes y directores de Entidades Descentralizadas del orden municipal, departamental o distrital participen como miembros de junta directiva para reuniones de carácter proselitista, la Sala encuentra que se presenta una inconstitucionalidad en las disposiciones en lo referente al condicionamiento a que la prohibición se dé cuando en estas reuniones participen candidatos a cargos de elección popular o sus voceros.

Para la Sala es claro que, independientemente de que en las reuniones proselitistas participe alguno de los sujetos mencionados en la norma, en procura de la garantía de la moralidad administrativa, **la protección del patrimonio público y el respeto de las disposiciones de índole presupuestal, para o en ninguna reunión proselitista puede destinarse recursos públicos. Tan reprochable en términos constitucionales es la destinación de recursos cuando en estas reuniones participen candidatos o sus voceros como aquel direccionamiento de fondos a reuniones de tal tipo cuando quienes participen de tales reuniones sean meros simpatizantes de determinado candidato o partido.**

Si bien se permite constitucionalmente la participación en política de algunos funcionarios públicos tal participación no puede mezclar recursos públicos. La financiación estatal de las campañas está debidamente regulada por otras disposiciones del presente proyecto de ley y por artículos de carácter constitucional y, por tanto, no puede provenir dinero del Estado de fuente y forma diferente a las estrictamente autorizadas en la ley.

En consecuencia, la Sala declarará inexecutable la expresión *“en las que participen los candidatos a cargos de elección popular. Tampoco hacerlo cuando participen voceros de los candidatos”*, contenida en el inciso primero del parágrafo del artículo 38.

El inciso segundo según el cual no se podrán inaugurar obras públicas o dar inicio a programas de carácter social en reuniones o eventos

---

<sup>23</sup> M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Expediente: 11001-33-34-003-2021-00354-00  
Accionante: Miguel Ángel Bravo Gutiérrez  
Accionados: Senado de la República - Cámara de Representantes  
Asunto: Fallo de tutela

en los que participen candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República, el Congreso de la República, Gobernaciones Departamentales, Asambleas Departamentales, Alcaldías y Concejos Municipales o Distritales o los voceros de estos candidatos, pretende no atribuir méritos de la labor de la administración en general a determinado candidato. Es decir, busca no personalizar los logros de la administración, lo cual es desarrollo del principio de moralidad administrativa. Además, el inciso tercero es desarrollo del artículo 13 de la Carta, pues al no personalizarse los logros de la administración no se genera desventaja entre los candidatos a los cuales, con la asistencia a la obra se les estaría atribuyendo tácitamente su realización, y aquellos que no asisten a las inauguraciones de obras. Por tanto, el inciso segundo del párrafo será declarado exequible.

El inciso tercero del párrafo del artículo 38 prohíbe a Gobernadores, Alcaldes, Secretarios, Gerentes y directores de Entidades Descentralizadas del orden municipal, departamental o distrital:

- Autorizar la utilización de inmuebles o bienes muebles de carácter público para actividades proselitistas.
- Autorizar la utilización de inmuebles o bienes muebles de carácter público para facilitar alojamiento o transporte de electores de candidatos a cargos de elección popular.

Finalmente prevé que tales conductas tampoco podrán hacerse cuando participen voceros de los candidatos.

La Corte encuentra ajustado a la Constitución el inciso tercero, porque, como las demás previsiones del artículo 38, tiende a proteger la moralidad administrativa. Si bien el Procurador estima que se debe declarar exequible la expresión "*tampoco podrán hacerlo cuando participen voceros de los candidatos*", por estimar que puede llegar a limitar el alcance de protección de la norma, la Sala estima que tal limitación no se presenta. En efecto están prohibidas las conductas mencionadas en los numerales 1 y 2 en términos generales y no se exceptúa de tal prohibición el evento en el cual esté presente un vocero de candidato. Es lógico, a pesar de su redundancia, señalar que si está prohibido lo más también lo está lo menos.

Por tanto, se declarará exequible el inciso tercero del párrafo del artículo 38.

Por último, la Sala también encuentra ajustada a la Carta la prohibición de modificar la nómina de los entes territoriales que dirijan o en los cuales participen Gobernadores, Alcaldes, Secretarios, Gerentes y directores de Entidades Descentralizadas del orden municipal, departamental o distrital durante los cuatro meses anteriores a las elecciones a cargos de elección popular, pues esto garantiza que no se utilice como medio para la campaña electoral

Expediente: 11001-33-34-003-2021-00354-00  
Accionante: Miguel Ángel Bravo Gutiérrez  
Accionados: Senado de la República - Cámara de Representantes  
Asunto: Fallo de tutela

en la cual pueden llegar a participar los funcionarios públicos autorizados por la Carta para actuar en política y, por tanto, promueve la transparencia del actuar administrativo.

Ahora bien, las excepciones a esta prohibición, consignadas en el inciso cuarto del párrafo, respetan el equilibrio que debe existir entre la guarda de la moralidad administrativa y la eficacia de la administración, a través de la autorización de vincular en nómina (a) cuando se trate de proveer cargos por faltas definitivas derivada de muerte o renuncia y (b) los cargos de carrera administrativa.

En efecto, si se trata de proveer un cargo por necesidad del servicio, toda vez que quien lo desempeñaba no está en capacidad de seguirlo haciendo, es claro que la vinculación no se tratará de un cargo creado *ad hoc* en épocas de campaña, sino de una necesidad permanente de la administración que no puede dejar de ser satisfecha por encontrarse en periodo de campaña. De otra parte, si con la prohibición de modificación de nómina pretende evitar la vulneración de la moralidad administrativa, las vinculaciones que se presenten aplicando las normas de carrera administrativa serán admisibles por todas las garantías de transparencia y objetividad que deben rodear el régimen de carrera.

Por último, el límite de tiempo para la prohibición de modificación de nómina es razonable, pues en los cuatro meses indicados, época de campaña, es que se presentan el mayor riesgo de aprovechamiento del cargo público para fines políticos.

Por tanto, el inciso cuarto del párrafo del artículo 38 será declarado exequible". (Resalta el Juzgado).

## **2.4 Del debido proceso en el trámite legislativo**

El procedimiento legislativo al ser la consecuencia del desarrollo de la soberanía constitucional no escapa de la órbita de la reglamentación y de la naturaleza de un trámite procesal, el cual se caracteriza por ser reglado, por lo que su desarrollo no puede constituirse de forma alguna en un acto discrecional o arbitrario a cargo del Congreso<sup>24</sup>.

Es así como la Ley 5ª de 1992 contiene la reglamentación del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes, normatividad en la cual se establece: "(a) reglas sobre la iniciativa (esto es, la competencia) para la radicación de proyectos de ley o de reforma constitucional; (b) se prevén fases destinadas al debate y a la aprobación; (c) se regula la superación de divergencias entre las cámaras como consecuencia de estas últimas actuaciones; (d) y se busca finiquitar el conjunto de actuaciones congresionales con la sanción y/o promulgación del acto normativo aprobado."<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> C. Const., Sent. SU-150, may. 21/2021. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

Expediente: 11001-33-34-003-2021-00354-00  
Accionante: Miguel Ángel Bravo Gutiérrez  
Accionados: Senado de la República - Cámara de Representantes  
Asunto: Fallo de tutela

Por lo tanto, y en acatamiento a estas normas procedimentales, los miembros del Congreso de la República están sometidos por mandato constitucional y legal a la salvaguarda de dichas formas, puesto que en su trámite están involucrados “los principios de respeto de las mayorías, la salvaguarda de los derechos de las minorías, la protección del principio de publicidad, y el amparo del pluralismo, la participación y la diversidad”<sup>26</sup>.

El trámite legislativo de naturaleza reglada permite la exigibilidad del debido proceso por vía de la norma constitucional contenida en el artículo 29, norma de carácter general, la cual advierte la observancia plena de las formas establecidas en cada proceso, lo cual, sin duda alguna, permite el desarrollo de la supremacía de la constitución y la seguridad jurídica.

Ahora bien, respecto al debido proceso en el trámite legislativo, la Corte Constitucional en el estudio efectuado en la sentencia SU- 150 de 2021, señaló que el mecanismo idóneo de carácter ordinario para el estudio de los vicios procedimentales en el trámite que rige la expedición de las leyes y los actos legislativos es la acción pública de inconstitucionalidad, sin embargo, enfatizó en que esta solamente puede ser ejercida una vez adquiera el status de ley o acto legislativo, al ser el único medio judicial contenido en el ordenamiento colombiano para controvertir las actuaciones efectuadas en el *iter* legislativo.

Por lo tanto, fue muy precisa la Corte en señalar, como ya lo advirtió este Despacho en el estudio realizado en el numeral 2.2 de esta providencia, que un acto anterior a la formación de la Ley no puede carecer de control, y señaló que el mecanismo extraordinario procedente para la revisión de los vicios de procedimiento en este caso es la acción de tutela.

Así, estableció dos condiciones que deben cumplirse para que prospere la protección al debido proceso en el trámite legislativo, advirtió que en los casos que ha estudiado la Corte Constitucional la tutela no ha prosperado porque las iniciativas se han convertido en ley, sin embargo, advirtió los presupuestos que en general se pueden dar en la violación al debido proceso, cuando el mecanismo constitucional es interpuesto por un congresista, lo cual puede extenderse a otros casos por analogía, así lo señaló:

“Sobre el particular, el grueso de las sentencias que existen sobre la materia, se ha dado en el ámbito de la reclamación del derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas o pueblos tribales, respecto de proyectos de ley que, a juicio de estos últimos, tienen una incidencia directa en sus intereses. Aun cuando hasta el momento la tutela no ha prosperado, porque las iniciativas se han convertido en leyes y sobre ellas cabe la acción pública de inconstitucionalidad, en todo caso, se ha dejado sentado que, como supuesto básico de actuación, cabría el ejercicio del amparo constitucional, siempre que **(i) las violaciones den lugar al desconocimiento de las reglas de orden y normas procedimentales incorporadas expresamente en la Constitución y en las leyes que**

---

<sup>26</sup> *Ibidem*.

Expediente: 11001-33-34-003-2021-00354-00  
Accionante: Miguel Ángel Bravo Gutiérrez  
Accionados: Senado de la República - Cámara de Representantes  
Asunto: Fallo de tutela

**las desarrollen, y, además, (ii) los titulares de la actividad legislativa –como expresión de los interna corporis acta– hayan utilizado las herramientas de participación que les brinda el reglamento del Congreso, sin obtener una respuesta a su reclamación,** lo que es distinto a que ella sea negativa, pues en este último caso, al descartarse la solicitud por el Congreso, el escenario de discusión es el del control posterior por vía activa ante la posible ocurrencia de un vicio de procedimiento.” (Negrilla fuera de texto)

## 2.5 Del caso en concreto

En el presente asunto, el señor Miguel Ángel Bravo Gutiérrez acudió a este mecanismo constitucional, con el propósito de que se proteja el derecho al debido proceso e igualdad y en consecuencia, el juez constitucional proceda al amparo con el fin de evitar la entrada en vigencia de la norma específica (artículo 125) contenida dentro del proyecto de ley, mediante el cual se modificó el marco legal previsto en la Ley Estatutaria 905 de 2005, a través de una ley ordinaria como lo es la aprobatoria del presupuesto.

Entonces, procede el despacho a determinar el actuar de las accionadas, para ello, se estudiarán las pruebas allegadas al plenario.

### 2.5.1 Hechos probados jurídicamente relevantes:

- El proyecto de ley 096 de 2021 Senado y 158 de 2021 Cámara “Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2022”, fue objeto de votación en plenaria del Senado y de la Cámara<sup>27</sup>.
- Conforme a lo certificado por el Secretario de la Cámara de Representantes, los proyectos fueron aprobados por mayoría, esto es 98 votos por el sí y 39 votos por el no.
- El artículo 125 del proyecto de ley 096 de 2021 Senado y 158 de 2021 Cámara<sup>28</sup>, establece:

**“ARTÍCULO 125o.** Con el propósito de promover la reactivación económica y la generación de empleo en las regiones, a partir de la publicación de la presente ley y durante la vigencia fiscal 2022, la Nación podrá celebrar convenios interadministrativos con las entidades territoriales para ejecutar programas y proyectos correspondientes al Presupuesto General de la Nación.

La presente disposición modifica únicamente en la parte pertinente el inciso primero del párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005.

**PARÁGRAFO.** Todos los convenios que se suscriban bajo el amparo de la presente disposición serán objeto de control especial por parte de la Contraloría General de la República. El Contralor General de la

---

<sup>27</sup> Ver Archivo PDF 22.

<sup>28</sup> Ver Archivo PDF 22, Fl. 92 y Archivo PDF 01 anexo prueba escrito de tutela

Expediente: 11001-33-34-003-2021-00354-00  
Accionante: Miguel Ángel Bravo Gutiérrez  
Accionados: Senado de la República - Cámara de Representantes  
Asunto: Fallo de tutela

República determinará, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, la forma en que se ejercerá dicho control especial".

- Acorde con lo informado por el Secretario del Senado, el proyecto de la ley 096 de 2021 Senado y 158 de 2021 Cámara, se tramitó como ley ordinaria<sup>29</sup>.

- El 25 de octubre de 2021<sup>30</sup>, el presidente del Senado dio respuesta a la petición realizada por el senador Luis Fernando Velasco Chaves, en los siguientes términos:

"Por lo anterior, el Proyecto de Ley No. 096 de 2021 Senado, 158 de 2021 Cámara "Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2022", continuará sujetándose al trámite de una ley ordinaria, y, por consiguiente, pasará a sanción presidencial para lo pertinente, en vista de que el trámite de estas leyes no contempla el control previo y automático de la Corte Constitucional.

Así las cosas, no se accederá a su solicitud, y, en su lugar, se dará cumplimiento al artículo 196 de la Ley 5ª de 1992, que regula lo relativo a la sanción presidencial, el cual señala que cuando sea *"aprobado un proyecto por ambas Cámaras, pasará al Gobierno para su sanción. Si no lo objetare, dispondrá que se promulgue como ley"*.

Ahora bien, el respetado Senador, y cualquier ciudadano, si lo considera, está en la posibilidad de generar competencia de la Corte Constitucional por vía de acción para que revise las disposiciones que a su criterio contrarían directamente el texto constitucional, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 241 Superior".

- El 4 de noviembre de 2021, el secretario general de la Cámara de Representantes remitió al presidente de la República el proyecto de ley 096 de 2021 Senado, 158 de 2021 Cámara, conforme a lo dispuesto por la presidenta de la Cámara y de acuerdo a lo previsto en el artículo 157 numeral 4 y 196 de la Ley 5ª de 1992<sup>31</sup>.

## **2.5.2 Análisis probatorio y jurídico**

Para decidir el primer problema jurídico, el juzgado hará referencia a la integración del contradictorio conforme a la legitimación por activa y por pasiva.

### **2.5.2.1 Legitimación por activa**

---

<sup>29</sup> Archivo PDF 22

<sup>30</sup> Archivo PDF 26

<sup>31</sup> Archivo PDF 23

Expediente: 11001-33-34-003-2021-00354-00  
Accionante: Miguel Ángel Bravo Gutiérrez  
Accionados: Senado de la República - Cámara de Representantes  
Asunto: Fallo de tutela

En primer lugar, se tiene que el accionante es el señor Miguel Ángel Bravo Gutiérrez, quien conforme al documento de identidad<sup>32</sup>, es ciudadano colombiano, de tal manera que se atiende de manera clara y precisa lo reglado en el artículo 86 de la Constitución Política, en la medida que se advierte que cualquier persona podrá reclamar la protección de los derechos fundamentales vulnerados por las entidades públicas.

Adicionalmente a lo expuesto en el artículo 86, es necesario hacer referencia a lo previsto en el preámbulo de la Constitución, el artículo 2 y lo reglado en el artículo 153 ibídem, relativo a los principios democráticos y participativos, como la garantía de intervención en las decisiones que los afectan, así como la garantía de defensa o impugnación de los actos relacionados con leyes estatutarias. El juzgado advierte acreditada la legitimación por activa para acudir a la presente acción constitucional.

Por otra parte, resulta necesario precisar que las entidades accionadas de manera alguna cuestionaron la intervención del señor Miguel Ángel Bravo Gutiérrez para el ejercicio de la acción de tutela dentro del presente asunto.

Así, resulta claro para este Juzgado que el ciudadano Miguel Ángel Bravo Gutiérrez se encuentra legitimado para incoar la presente acción en razón a que la función legislativa de la cual se deriva la transgresión a sus derechos fundamentales emerge de la representación que en estos se delega y por tanto cualquier ciudadano puede ver afectados sus derechos fundamentales al debido proceso e igualdad electoral, como consecuencia del principio de democracia participativa y control al poder político de la gestión pública.

### **2.5.2.2 Legitimación por pasiva**

En el presente asunto se cuestiona tanto el obrar de la Cámara como del Senado en tramitar y aprobar la modificación de la Ley Estatutaria 996 de 2005 mediante el trámite previsto para la ley ordinaria, como lo es la relacionada con la aprobación del presupuesto.

Como se precisó anteriormente, la competencia para el trámite y discusión de la ley es exclusiva del Congreso de la República, razón por la que las accionadas se encuentran legitimadas por pasiva dentro de la acción de tutela por haber sido quienes tramitaron y aprobaron el proyecto de la ley 096 de 2021 Senado y 158 de 2021 Cámara "Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2022", fue objeto de votación tanto en Senado y Cámara.

Igualmente, se considera que el Congreso de la República (presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes), cumple con los requisitos para entenderse como legitimado en la causa por pasiva, por una parte, porque es un sujeto plausible de ser demandado por vía del amparo constitucional, conforme a la jurisprudencia previamente citada; y, por la otra, porque la conducta que se entiende que genera la violación de

---

<sup>32</sup> Fl. 9 Archivo PDF 01 Escrito de Tutela

Expediente: 11001-33-34-003-2021-00354-00  
Accionante: Miguel Ángel Bravo Gutiérrez  
Accionados: Senado de la República - Cámara de Representantes  
Asunto: Fallo de tutela

los derechos al debido proceso en el trámite legislativo y a la igualdad electoral, se centraliza en su decisión de aprobar el texto del proyecto de ley 096 de 2021 (Senado) y 158 de 2021 (Cámara), concretamente el artículo 125, mediante el cual se modifica una ley estatutaria como lo es la 996 de 2005, habiendo agotado para ello el trámite de una ley ordinaria.

En razón a ello, se advierte además que en el presente caso no resulta procedente la vinculación a la Presidencia de la República, según lo solicitado por el accionante en escrito presentado el 03 de noviembre de 2021, pues no es posible tener a dicha autoridad como legitimada por pasiva, en tanto que hasta el momento no se aprecia que con su comportamiento haya suscitado una hipótesis de amenaza o vulneración respecto de los derechos que motivan este juicio de tutela, pues se itera, el presidente de la República se encuentra dentro del término previsto para sanción en este tipo de asuntos, y porque en todo caso, la irregularidad alegada se predica únicamente de la actuación legislativa.

### **2.5.2.3 Inmediatez**

La votación y aprobación del proyecto de la ley 096 de 2021 Senado y 158 de 2021 Cámara, conforme a la certificación expedida por el secretario de la Cámara tuvo lugar el **19 de octubre de 2021**<sup>33</sup>, de tal manera que se encuentra acreditado el cumplimiento de la inmediatez dentro del presente trámite como quiera que, la presentación de la acción de tutela se realizó el **22 de octubre de 2021**<sup>34</sup>.

### **2.5.2.4 Subsidiaridad**

En este punto, el juzgado debe calificar la procedencia de la acción de tutela conforme a las premisas indicadas en el numeral 2.2 de esta providencia y en la que se hace referencia al marco fijado por la Corte Constitucional para la procedencia de la acción de tutela respecto de las decisiones legislativas.

Así, es necesario advertir el recuento jurisprudencial realizado por la Corte Constitucional en la Sentencia SU- 150 de 2021.

#### **• Inexistencia de medio de defensa judicial idóneo y eficaz**

No existe en el ordenamiento jurídico un medio que permita garantizar la protección al debido proceso en el presente asunto, cuando se discute respecto del trámite legislativo dado a la reforma del artículo 38 de la Ley Estatutaria 996 de 2005.

En este punto, es de vital importancia lo informado por el presidente del Senado a la petición realizada por el senador Luis Fernando Velasco Chaves de remitir el texto del proyecto de Ley 096 de 2021 Senado, 158 de 2021 Cámara "Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31

---

<sup>33</sup> Archivo PDF 19

<sup>34</sup> Archivo PDF 02 Acta de reparto

Expediente: 11001-33-34-003-2021-00354-00  
Accionante: Miguel Ángel Bravo Gutiérrez  
Accionados: Senado de la República - Cámara de Representantes  
Asunto: Fallo de tutela

de diciembre de 2022", a la Corte Constitucional para su control debido a la modificación realizada respecto del parágrafo 38 de la 996 de 2005, por cuanto con la misma se precisó que "no se accederá a su solicitud, y, en su lugar, se dará cumplimiento al artículo 196 de la Ley 5ª de 1992, que regula lo relativo a la sanción presidencial, el cual señala que cuando sea "aprobado un proyecto por ambas Cámaras, pasará al Gobierno para su sanción. Si no lo objetare, dispondrá que se promulgue como ley"<sup>35</sup>.

Con esa actuar se configura la elusión del control previo de constitucional respecto de asuntos que son objeto conforme al principio de reserva legal a la luz de lo reglado en el artículo 152 y 153 de la Constitución, de modo tal que, al continuar el trámite legislativo de ley ordinaria, el control por parte de la Corte Constitucional tendrá lugar una vez la ley sea objeto de sanción presidencial.

Bajo tal prisma, no existe en el estado actual un medio judicial diferente al de la acción de tutela para proteger el debido proceso legislativo respecto del trámite dado para la modificación de la una ley estatutaria como lo es la Ley 996 de 2005.

Así, la tutela resulta ser el mecanismo judicial extraordinario previsto para garantizar la protección al debido proceso legislativo, como quiera que, ante la inexistencia de la remisión para del proyecto de ley a la Corte Constitucional no es posible el control previo de la derogación de la Ley Estatutaria.

De tal manera que, como la ley no ha sido sancionada, el medio judicial idóneo y eficaz previsto en el ordenamiento jurídico es la acción de tutela.

Por tal razón, la argumentación relativa a la improcedencia de tutela que esgrime la Cámara de Representantes y el Senado de la República no son objeto de recibo, en tanto que, para decidir al respecto el Juzgado acoge por utilidad conceptual lo definido por la Corte Constitucional en la Sentencia SU 150 de 2021, en la que precisa:

"Ahora bien, lo que sí ha admitido la jurisprudencia constitucional, es que los actos congresionales que se adoptan con ocasión del impulso del proceso legislativo son actos de carácter general, impersonal y abstracto, y respecto de ellos se admite la regla del numeral 5 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991<sup>36</sup>. Pero, en línea con lo señalado por la propia Corte en la sentencia C-132 de 2018, se ha aceptado que, dado que no existe un medio de defensa judicial distinto para controvertir tales actos, mientras ellos no den lugar a la expedición de una ley o de un acto de reforma constitucional (toda vez que allí cabría la acción pública de inconstitucionalidad<sup>37</sup>), es la

---

<sup>35</sup> Archivo PDF 26

<sup>36</sup> En la sentencia T-382 de 2006 se manifestó que la regla de improcedencia bajo examen, también aplica "para los proyectos de ley que son discutidos en cada cámara parlamentaria", si se tiene en cuenta la definición de la actividad congresual propuesta en la sentencia C-1152 de 2013, conforme a la cual: "[ella] consiste en la facultad reconocida en los regímenes democráticos a los órganos representativos, de regular de manera general, impersonal y abstracta, a través de la ley, los distintos supuestos de hecho relevantes para la obtención de los fines esenciales del Estado".

<sup>37</sup> Véase, por ejemplo, las sentencia T-382 de 2006, T-110 de 2016 y T-213 de 2016.

Expediente: 11001-33-34-003-2021-00354-00  
Accionante: Miguel Ángel Bravo Gutiérrez  
Accionados: Senado de la República - Cámara de Representantes  
Asunto: Fallo de tutela

acción de tutela **el único mecanismo judicial** con el que se cuenta, tanto por los congresistas como por otros sujetos con interés, para cuestionar las hipótesis en que se considera que se vulneran derechos fundamentales, como previamente se explicó en esta providencia. De manera puntual, en la sentencia T-382 de 2006, la Corte manifestó lo siguiente:

“[E]n tratándose de órganos como el Congreso, la acción de tutela procede siempre y cuando ello sea necesario e imperioso para garantizar los derechos de los titulares de potestades parlamentarias e, inclusive, de aquellos que por disposición de la ley tengan derecho a intervenir en los debates o a participar de audiencias o sesiones. Por supuesto, conforme a los fundamentos de la sentencia en comento [refiere a la T-983A de 2004], la protección del amparo está condicionada a la configuración orgánica que determine el alcance y los límites a los cuales está sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. (...)

Así pues, 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. (...)

Bajo el anterior contexto, lo primero que debe destacar esta Sala de Revisión dentro del presente caso, es que el proyecto al cual se le achaca la vulneración de derechos fundamentales ascendió a la categoría de ley y en este momento se encuentra vigente debido a su sanción y promulgación. En efecto, de acuerdo al diario oficial número 46249, la Ley 1021, ‘por la cual se expide la Ley General Forestal’, fue promulgada el 24 de abril de 2006.

Así las cosas, teniendo en cuenta que la iniciativa legislativa adquirió el status y la categoría de ley, se hace necesario concluir que a esta altura corresponde a la acción de inconstitucionalidad, conforme al artículo 241 de la Constitución y bajo el procedimiento previsto en el Decreto 2067 de 1991, el examen sobre la aplicación del derecho de consulta previa, antes o durante el desarrollo del debate legislativo. En efecto, de acuerdo a dichas circunstancias, la acción en comento constituye el mecanismo idóneo para verificar que las condiciones del derecho fueron respetadas suficientemente antes de dar aprobación al proyecto.”

Bajo tal prisma, como el proyecto de ley continua en su estado actual, esto es, de ser proyecto aprobado el cual no ha sido objeto de sanción presidencial ni de objeciones, hipótesis que no puede limitar el estudio del juez constitucional por tratarse de hechos inciertos, pues se desconoce la decisión que asuma el presidente en cuanto al contenido del proyecto, pero que sirven de derrotero para indicar que no se está frente al cuestionamiento de una ley, en el que conforme al marco constitucional se tendría el examen a través de la acción pública de constitucionalidad

Expediente: 11001-33-34-003-2021-00354-00  
Accionante: Miguel Ángel Bravo Gutiérrez  
Accionados: Senado de la República - Cámara de Representantes  
Asunto: Fallo de tutela

ante la Corte Constitucional o la inaplicación normativa por parte de cualquier juez colegiado o unipersonal.

En todo caso, no es posible que para el momento en que se interpuso la acción de tutela y que se profiere esta providencia se este frente a una ley, esto es, que se haya cumplido la totalidad de procedimientos que establece el artículo 157 de la Constitución, así:

“ARTICULO 157. Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:

1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva.
2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras.
3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate.

**4. Haber obtenido la sanción del Gobierno”.** (Resalta el Juzgado)

Por tal razón, si bien el juzgado concuerda con los argumentos expuestos por la Cámara y el Senado en que el medio idóneo para cuestionar los vicios procedimentales de la ley es la acción pública de inconstitucionalidad, conforme a lo dispuesto en los artículos 241 y 242 de la Constitución, ello solo será posible con posterioridad a su sanción, pero como en el presente caso no existe aún la sanción y se cuestiona el debido proceso legislativo por tramitarse una reforma, modificación y derogatoria a una ley estatutaria mediante una ley ordinaria, la acción de tutela es el único medio de defensa judicial con el que se cuenta, además de ser idóneo, conforme a lo precisado por la Corte Constitucional.

Asimismo, debe señalarse que la acción de tutela de la referencia es procedente de manera transitoria, en atención a que de llegarse a convertir en ley el referido proyecto, el accionante cuenta con la acción pública de inconstitucionalidad para debatir los vicios de procedimiento que conculcan sus derechos fundamentales, y en esa medida el presente mecanismo constitucional se torna necesario en tanto tiene la finalidad de impedir que por el transcurso del tiempo entre el trámite de sanción presidencial, publicación de la ley y vacancia judicial<sup>38</sup>, la eventual modificación del inciso primero del párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, surta efectos y se cause así un perjuicio irremediable frente al derecho a la igualdad electoral, de forma tal que el amparo se convertiría en una medida preventiva, más aún si se tiene en cuenta que, conforme se señalará a continuación, la irregularidad que afecta los derechos fundamentales invocados impidió el control automático de constitucionalidad en razón a la naturaleza del asunto regulado en el artículo 125 del referido proyecto de ley.

---

<sup>38</sup> Periodo que va del 19 de diciembre de 2021 al 11 de de enero de 2022.

Expediente: 11001-33-34-003-2021-00354-00  
Accionante: Miguel Ángel Bravo Gutiérrez  
Accionados: Senado de la República - Cámara de Representantes  
Asunto: Fallo de tutela

### 5.2.2.5 Inminencia del perjuicio irreversible

La petición de amparo de los derechos al debido proceso se edifica en haberse dispuesto mediante una ley ordinaria la modificación a las reglas fijadas en materia electoral para la elección del presidente de la república, relacionado con la prohibición de la celebración de convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos o la destinación de recursos de las entidades públicas, en o para reuniones de carácter proselitista, durante los 4 meses anteriores a las elecciones, contenida en una ley estatutaria.

La afectación a los derechos fundamentales al debido proceso y la igualdad en el presente asunto se concretan al desconocimiento del procedimiento legislativo previsto en la Constitución y a modificar las reglas previstas para las elecciones de 2022, eludiendo el control constitucional que le compete a la Corte Constitucional, proceder que a juicio del accionante desconoce el derecho a la igualdad de condiciones de todos los aspirantes a las elecciones de Senado, Cámara y Presidencia.

El daño irreversible se concretaría entonces en el quiebre a las reglas preestablecidas de forma irregular, al tramitar y decidir una modificación a la ley estatutaria desconociendo el principio de reserva y la consecuencia de tal proceder no es otro que romper la prohibición prevista en el parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005.

Es decir, que la no intervención del juez constitucional en sede de tutela habilitaría, dentro de los 4 meses anteriores a las elecciones, la celebración de convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos o la destinación de recursos de las entidades públicas, en o para reuniones de carácter proselitista, taxativamente prohibidos, pero al ser permitidos en el proyecto de ley, los mismos empezarán a producir efectos de manera inmediata y en esa medida se desconocería el derecho de igualdad de los candidatos para las elecciones de 2022.

En ese sentido no es posible desconocer que el preámbulo de la Constitución establece los principios democráticos y participativos que tienen una relevancia significativa en la igualdad y en los mecanismos fijados en la Constitución para garantizar la participación en la conformación, ejercicio y control del poder político, el derecho a elegir y ser elegido que regula el artículo 40 del Constitución.

De modo tal que desconocer esas reglas cuando se modifican a través de los mecanismos no previstos, debido a la cercanía en el inicio de las garantías electorales que estableció la Ley 996 de 2005, conllevaría a la configuración del daño, consistente no solo en el debido proceso legislativo sino en la afectación a la igualdad electoral.

En este punto, es necesario advertir que, si las elecciones tendrán lugar el **29 de mayo de 2022**, la modificación tiene efectos desde los 4 meses anteriores a la misma, en ese sentido, a partir del 29 de enero de 2022, no se aplicarían las reglas fijadas en el parágrafo 38 de la Ley 996 de 2005,

Expediente: 11001-33-34-003-2021-00354-00  
Accionante: Miguel Ángel Bravo Gutiérrez  
Accionados: Senado de la República - Cámara de Representantes  
Asunto: Fallo de tutela

relativas a la celebración de contratos interadministrativos con miras a garantizar la igualdad de candidatos.

Al respecto, es necesario reiterar que la Corte Constitucional determinó que lo reglado en el artículo 38 de la Ley 996 de 2005, esta “claramente encaminado a garantizar los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 de la Constitución, en particular la moralidad, la imparcialidad y la eficacia en el cumplimiento de las funciones”, de suerte que su retiro del ordenamiento jurídico en la forma no prevista en el artículo 152 de la Constitución, esto es, sin la previa revisión por parte de la Corte Constitucional, tiene efectos tanto en la alteración y desconocimiento de esos principios como en la vulneración a los derechos al debido proceso e igualdad.

Desde luego que proceder a autorizar la celebración de los convenios interadministrativos y demás reglas que establece el parágrafo 38 de la Ley 996 de 2005, altera el escenario en el plano de igualdad y sorprende a los candidatos, entidades del Estado y ciudadanos frente a las reglas democráticas fijadas ex ante, y por lo mismo, la incidencia en la inaplicación aprobada conlleva a afectar los pilares democráticos en que se edifica el Estado Social de Derecho y el orden justo con miras a las garantías de igualdad.

Por consiguiente, el daño sería irreversible en la medida en que la pasividad del juez de tutela permitiría que la habilitación para la celebración de los contratos interadministrativos cobrara efectos inmediatos, de suerte tal, que una vez se proceda, como lo señala el accionante, a acudir a la acción pública de inconstitucionalidad, los referidos convenios ya se habrían suscrito y estarían en ejecución y la finalidad de la ley estatutaria estaría anulada y no se podrían garantizar los principios enunciados y el derecho a la igualdad.

Asimismo, es necesario precisar que, como no se está en presencia de una ley sino en el proyecto aprobado por Senado y Cámara, no es posible que la Corte lo revise en tanto que, insiste el Juzgado, el presidente del Senado negó la solicitud que en dicho sentido realizó el senador Luis Fernando Velasco y dispuso el procedimiento de ley ordinaria, con lo cual se remitió a sanción presidencial, y acorde con lo previsto en el artículo 157 de la Constitución, no se entiende como ley y por lo mismo no es posible acudir a la acción pública de inconstitucionalidad.

Lo anterior, cobra especial relevancia a la hora de calificar el acceso a la administración de justicia no solo como un derecho sino como la garantía de la protección del orden jurídico acorde con el artículo 4 de la Constitución, en esa medida la actuación de la Corte Constitucional resulta necesaria para determinar la constitucionalidad o no de la futura norma y por lo mismo, es relevante hacer referencia a la vacancia judicial que se presentará entre el 19 de diciembre de 2021 y el 11 de enero de 2022, tiempo en el que la Corte Constitucional no ejercerá sus competencias.

Así las cosas, el actuar del juez de tutela tiene un rol trascendental en el presente asunto y por lo mismo, la intervención con miras a la protección

Expediente: 11001-33-34-003-2021-00354-00  
Accionante: Miguel Ángel Bravo Gutiérrez  
Accionados: Senado de la República - Cámara de Representantes  
Asunto: Fallo de tutela

de los derechos fundamentales de igualdad y debido proceso como al orden justo, democrático y participativo permiten establecer y evitar el daño en la inaplicación de la prohibición descrita en la Ley Estatutaria 996 de 2005 y por lo mismo, con la clara finalidad de evitar el daño irreversible en el modelo democrático y el principio de imparcialidad, la presente acción constitucional es procedente.

Establecida la procedencia de la acción de tutela en el presente asunto, el juzgado se ocupará seguidamente de resolver el segundo problema jurídico.

### **2.5.3. Violación al debido proceso por desconocimiento del principio de reserva**

Como se expuso en las premisas jurídicas, el principio de reserva conlleva a la garantía fijada por la Constitución respecto a los asuntos objeto de determinada ley, esto es, el material como lo relativo al procedimiento, ello sería al número de debates necesario y aprobación en el tiempo que la propia carta señala.

En ese marco constitucional, el artículo 152 es claro en señalar los asuntos objeto de ley estatutaria en los que diáfananamente se dispone lo relacionado con la elección del presidente de la República. En ese mismo sentido el artículo 153 *ibídem*<sup>39</sup>, dispone el principio de reserva para que, la aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso, deberá efectuarse dentro de una sola legislatura y comprenderá la revisión previa por parte de la Corte Constitucional.

En el presente asunto, el artículo 125 del proyecto de ley 096 de 2021 Senado y 158 de 2021 Cámara<sup>40</sup>, establece:

**“ARTÍCULO 125o.** Con el propósito de promover la reactivación económica y la generación de empleo en las regiones, a partir de la publicación de la presente ley y durante la vigencia fiscal 2022, la Nación podrá celebrar convenios interadministrativos con las entidades territoriales para ejecutar programas y proyectos correspondientes al Presupuesto General de la Nación.

**La presente disposición modifica únicamente en la parte pertinente el inciso primero del párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005.**

**PARÁGRAFO.** Todos los convenios que se suscriban bajo el amparo de la presente disposición serán objeto de control especial por parte de la Contraloría General de la República. El Contralor General de la República determinará, en el marco de sus competencias

---

<sup>39</sup> “**ARTICULO 153.** La aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse dentro de una sola legislatura. Dicho trámite comprenderá la revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defenderla o impugnarla.”

<sup>40</sup> Ver Archivo PDF 22, Fl. 92 y Archivo PDF 01 anexo prueba escrito de tutela

Expediente: 11001-33-34-003-2021-00354-00  
Accionante: Miguel Ángel Bravo Gutiérrez  
Accionados: Senado de la República - Cámara de Representantes  
Asunto: Fallo de tutela

constitucionales y legales, la forma en que se ejercerá dicho control especial". (Resalta el Juzgado)

A su vez, el inciso primero del párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, establece:

**"Parágrafo.** Los Gobernadores, Alcaldes Municipales y/o Distritales, Secretarios, Gerentes y directores de Entidades Descentralizadas del orden Municipal, Departamental o Distrital, dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones, no podrán celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos, ni participar, promover y destinar recursos públicos de las entidades a su cargo, como tampoco de las que participen como miembros de sus juntas directivas, en o para reuniones de carácter proselitista."

Conforme a lo anterior, la regla fijada en el artículo 125 del proyecto de ley 096 de 2021 Senado y 158 de 2021 Cámara<sup>41</sup>, es clara en señalar la **modificación del inciso primero del párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005.**

De tal manera que, acorde con lo previsto en el artículo 153 de la Constitución, **la aprobación, modificación o derogación** de las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse dentro de una sola legislatura. Dicho trámite comprenderá la revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defenderla o impugnarla.

Lo anterior, permite evidenciar el principio de reserva que la Constitución estableció de manera clara tanto en la materia como en la forma.

No obstante, lo anterior, artículo 125 del proyecto de ley 096 de 2021 Senado y 158 de 2021 Cámara, no fue objeto del trámite previsto en el artículo 153 de la Constitución en tanto que, como lo precisó la Cámara de Representantes y el Senado de la República, al mismo se le dio el trámite de ley ordinaria por comprender lo relacionado con la aprobación del presupuesto, lo que conforme a las reglas del artículo 150 ibídem, no requiere de un trámite especial por tratarse de una ley ordinaria.

De tal manera que es comprobable la vulneración al debido proceso legislativo por cuanto se incorpora la **modificación** a una ley estatutaria, esto es, la Ley 996 de 2005, a través del trámite ordinario, desconociendo lo previsto en el artículo 153 de la Constitución en cuanto señala la forma en que esa modificación debe hacerse, lo cual conlleva a evidenciar que la modificación realizada por el artículo 125 del proyecto de ley 096 de 2021 Senado y 158 de 2021 Cámara, quebrantó el principio de reserva y por tal razón, ello ineludiblemente no solo es contrario a lo previsto en el artículo 4 de la Constitución, sino que vulnera el debido proceso legislativo y tiene efectos tanto en el desconocimiento del derecho a la igualdad como del principio de imparcialidad para las elecciones a realizarse en el 2022.

---

<sup>41</sup> Ver Archivo PDF 22, Fl. 92 y Archivo PDF 01 anexo prueba escrito de tutela

Expediente: 11001-33-34-003-2021-00354-00  
Accionante: Miguel Ángel Bravo Gutiérrez  
Accionados: Senado de la República - Cámara de Representantes  
Asunto: Fallo de tutela

En ese sentido el juzgado no comparte los argumentos expuestos tanto por el secretario general del Senado como por la jefe de la División Jurídica de la Cámara, al indicar que la modificación se limita de manera exclusiva a la reactivación económica y la generación de empleo en las regiones y que no comprende ninguno de los aspectos que regula el artículo 152 de la Constitución Política, por las siguientes razones:

### **2.5.3.1 Asunto material del párrafo 38 de la Ley 996 de 2005**

Como se indicó en las premisas jurídicas, la Ley 996 de 2005 fue objeto de control automático por parte de la Corte Constitucional, dada su naturaleza de ley estatutaria.

En ese sentido, no se puede perder de vista que conforme a lo reglado en el artículo 152 de la Constitución, el objeto de la ley estatutaria fue “La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley”.

Lo que conllevó a establecer como propósito de la Ley 996 de 2005, definir el marco legal dentro del cual debe desarrollarse el **debate electoral a la Presidencia de la República**, garantizando la igualdad de condiciones para los candidatos que reúnan los requisitos de ley.

El título III de la Ley 996 de 2005, regula lo relacionado con la participación política de los servidores públicos, razón por la cual, en el artículo 38 se determina con claridad la prohibiciones para los servidores públicos.

Bajo tal prisma la materialidad de lo reglado en el artículo 38 y su párrafo, tiene plena relación con la garantía de la igualdad y la imparcialidad en el proceso electoral.

En esa medida es pertinente indicar que, sobre la referida norma, la Corte Constitucional se pronunció mediante sentencia C-1153 de 2005, providencia en la que, insiste el juzgado, la encontró acorde al marco constitucional e hizo claridad en su finalidad de garantizar la imparcialidad.

Por tal razón, la modificación a lo reglado en el párrafo 38 de la Ley 996 de 2005, necesariamente dada su naturaleza de estatutaria, está sujeta al principio de reserva, esto es, que solo es posible su aprobación, modificación o derogación en la forma en que lo establece el artículo 153 de la Constitución, a través de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso, efectuada dentro de una sola legislatura y con control previo por parte de la Corte Constitucional.

Por consiguiente, en el asunto objeto de la acción constitucional, tanto el Senado como la Cámara de Representantes desconocieron el principio de reserva y por lo mismo, ese proceder configura la vulneración al debido proceso y desconoce el derecho fundamental a la igualdad y al principio de imparcialidad, que, de cara al debate electoral a la Presidencia de la República, garantice la igualdad de condiciones para los candidatos que reúnan los requisitos de ley.

Expediente: 11001-33-34-003-2021-00354-00  
Accionante: Miguel Ángel Bravo Gutiérrez  
Accionados: Senado de la República - Cámara de Representantes  
Asunto: Fallo de tutela

De lo referido, es clara la vulneración a los derechos y principios en los que se edifica la imparcialidad y la igualdad en materia electoral referente a las elecciones que para presidente se realizarán en el 2022 y por lo mismo, dada la procedencia de la tutela en el presente asunto, se ampararán los derechos fundamentales al debido proceso e igualdad, conforme al marco democrático y participativo que irradia el Estado Social de Derecho.

En consecuencia, ante la irregularidad en el trámite legislativo por desconocerse el principio de reserva, es necesario precisar la obligación de las entidades del Estado de atender el marco fijado en la constitución y su obligatoriedad conforme a los fines esenciales del Estado y el artículo 4 de la Constitución.

Para concluir el análisis, el Despacho pone de presente que en el caso concreto se pueden presentar varios escenarios respecto del trámite de la Ley, así:

**i)** Que el 3 de diciembre del año en curso, término en el cual se vencen los 20 días con los que reglamentariamente cuenta el presidente de la República para decidir sobre la sanción de la Ley<sup>42</sup>, este la sancione, caso en el cual, de ser impugnada la presente decisión, al haberse convertido en ley<sup>43</sup>, procede el amparo transitorio por las consideraciones realizadas.

En esa medida, a partir de la publicación de la ley, los efectos del presente fallo de manera transitoria serán por el término exclusivo de **treinta (30) días hábiles**, dentro de los cuales no se computará el periodo que comprende la vacancia judicial<sup>44</sup>, para que el accionante como los demás ciudadanos que a bien lo tengan ejerzan la acción pública de inconstitucionalidad, con miras a que sea objeto de estudio y revisión por parte de la Corte Constitucional conforme a lo previsto en el artículo 241 de la Constitución Política.

**ii)** Que el proyecto sea sancionado por el presidente y que esta decisión no sea impugnada, caso en el cual el amparo dictado continuará vigente en la forma señalada en el literal que precede.

**iii)** Que el presidente encuentre motivos de inconveniencia o inconstitucionalidad para no sancionar la ley. En el primer evento regresará al Congreso en la forma prevista en el marco jurídico y se mantendrá los tiempos referidos de amparo transitorio en el primer literal, los que se computaran a partir de la publicación de la ley.

---

<sup>42</sup> Toda vez que se informó al Despacho que el texto del proyecto de ley fue remitido a esa instancia el 4 de noviembre de 2020.

<sup>43</sup> En este caso si la sanción se da antes de que se profiera decisión de segunda instancia, la acción de tutela se tornaría improcedente por cuanto el mecanismo idóneo para cuestionar los vicios de procedimiento de una ley es la acción pública de inconstitucionalidad, conforme a la jurisprudencia estudiada de la Corte Constitucional.

<sup>44</sup> Si bien la vacancia judicial comprende el 19 de diciembre y el 11 de enero, es necesario advertir que, en el presente año, se inicia el 16 de diciembre por cuanto el 17 resulta ser festivo para la administración de justicia y concluye el 11 de enero de 2022.

Expediente: 11001-33-34-003-2021-00354-00  
Accionante: Miguel Ángel Bravo Gutiérrez  
Accionados: Senado de la República - Cámara de Representantes  
Asunto: Fallo de tutela

En el segundo caso, esto es, la objeción constitucional, se deberá remitir el texto del proyecto de ley a la Corte Constitucional y el amparo acá ordenado **cesará de manera inmediata** ante el conocimiento del máximo órgano de lo constitucional.

**iv)** Si transcurrido el plazo del amparo transitorio, esto es, los 30 días hábiles en la forma descrita, no se presenta la acción pública de inconstitucionalidad en la forma anunciada, cesarán de manera inmediata los efectos del presente fallo.

Ante estas hipótesis, el Juzgado modulará la orden de tutela para que se de cumplimiento adecuado y se proceda con el amparo transitorio, el cual tiene como única finalidad que la Corte Constitucional conozca y se pronuncie conforme a sus competencias y facultades relativas a la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: AMPARAR de manera transitoria los derechos fundamentales al debido proceso e igualdad** vulnerados en el trámite legislativo del proyecto de la ley 096 de 2021 Senado y 158 de 2021 Cámara “Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2022”, el cual fue objeto de votación en Senado y Cámara, por desconocer el principio de reserva y afectar de manera grave los principios de imparcialidad e igualdad electoral, conforme a lo establecido en la parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO: ORDENAR al presidente de la república y a los representantes legales de las entidades del orden nacional y del sector descentralizado territorialmente**, abstenerse de dar aplicación a la modificación realizada al parágrafo 38 de la Ley 996 de 2005.

La restricción enunciada tiene como efectos garantizar los derechos al debido proceso, igualdad e imparcialidad en el proceso electoral.

La presente restricción solo estará vigente hasta que la Corte Constitucional conozca de la demanda de acción pública de inconstitucionalidad que adelantará el señor Miguel Ángel Bravo Gutiérrez o, que, en el ejercicio de ese derecho, radique cualquier ciudadano en los términos que establece el artículo 241 de la Constitución.

En esa medida el amparo transitorio objeto de esta providencia y la restricción enunciada para la celebración de los convenios interadministrativos, la ejecución de recursos públicos, la no participación, promoción y destinación de recursos públicos de las entidades a su cargo, en la forma que lo establece el parágrafo 38 de la Ley 996 de 2005, estará vigente por el término improrrogable de treinta (30) días hábiles siguientes a

Expediente: 11001-33-34-003-2021-00354-00  
Accionante: Miguel Ángel Bravo Gutiérrez  
Accionados: Senado de la República - Cámara de Representantes  
Asunto: Fallo de tutela

la publicación de la ley, dentro de los cuales no se computará el periodo que comprende la vacancia judicial<sup>45</sup>.

El término referido tiene como única finalidad que la Corte Constitucional conozca y se pronuncie conforme a sus competencias y facultades relativas a la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, conforme a lo precisado en la parte motiva de esta providencia.

Superado el término de los treinta (30) días hábiles, que se computaran en la forma anunciada, si no se acude a la acción pública de inconstitucionalidad por el accionante o por otros ciudadanos, o si la Corte Constitucional no asume conocimiento del estudio del proyecto de ley, en las hipótesis referidas el amparo transitorio perderá efectos de manera inmediata.

La medida de amparo comprende única y exclusivamente al artículo 125 del trámite legislativo del proyecto de la ley 096 de 2021 Senado y 158 de 2021 Cámara, relativo a la modificación del parágrafo del artículo 38 de la Ley Estatutaria 996 de 2005.

**TERCERO:** Para el cumplimiento del presente fallo de tutela se ordena su publicación en las páginas web de la Presidencia de la República, del Ministerio de Hacienda y de todas las entidades del sector central y descentralizados del orden nacional.

Asimismo, de las entidades territoriales, por lo que los alcaldes y gobernadores deberán atender de manera clara y precisa lo reglado en el parágrafo 38 de la Ley 996 de 2005, mientras la Corte Constitucional emite pronunciamiento, conforme a lo expresado en esta providencia.

El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República deberá informar del contenido y velar por la publicidad del presente fallo, para su acatamiento.

Dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la notificación del presente fallo, se dispondrá lo pertinente por el DAPRE para la debida comunicación y notificación a las entidades del sector central y descentralizado, que comprenden departamentos y municipios.

En esa medida, el director del DAPRE rendirá informe ante este Despacho del cumplimiento en la publicidad del presente fallo.

Asimismo, se procederá a la publicidad del fallo de tutela a través de la página de la rama judicial, conforme a lo dispuesto por el Consejo Superior de la Judicatura, con la finalidad de dar a conocer el contenido y alcance del fallo de tutela.

**CUARTO. Notifíquese** esta providencia a las partes por el medio más expedito, conforme lo dispone el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

---

<sup>45</sup> Si bien la vacancia judicial comprende el 19 de diciembre y el 11 de enero, es necesario advertir que, en el presente año, se inicia el 16 de diciembre por cuanto el 17 resulta ser festivo para la administración de justicia y concluye el 11 de enero de 2022.

Expediente: 11001-33-34-003-2021-00354-00  
Accionante: Miguel Ángel Bravo Gutiérrez  
Accionados: Senado de la República - Cámara de Representantes  
Asunto: Fallo de tutela

**QUINTO.** Si esta providencia no fuese impugnada dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, **remítase** el expediente a la Corte Constitucional, para su eventual revisión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**  
  
**EDNA PAOLA RODRÍGUEZ RIBERO**  
**Jueza**