

REPÚBLICA DE COLOMBIA



Libertad y Orden

**RAMA JURISDICCIONAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN "A"**

Bogotá D.C., veintinueve (29) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)

PROCESO No.: 1100133340032021-00354-01
ACCIÓN: DE TUTELA
DEMANDANTE: MIGUEL ANGEL BRAVO GUTIERREZ
DEMANDADO: SENADO DE LA REPÚBLICA
ASUNTO: DECRETA NULIDAD DE TODO LO ACTUADO

**MAGISTRADO PONENTE
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

Visto el informe secretarial que antecede, el Despacho, procede al despacho a resolver la petición de nulidad de todo lo actuado, formulada por el señor Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, en consideración a que la sentencia de tutela de primera instancia ha declarado de la vulneración de derechos fundamentales por parte del señor Presidente de la República, sin haber sido notificado ni vinculado al proceso, y le ha impartido órdenes, con violación del derecho fundamental al debido proceso.

1. Antecedentes:

El señor Miguel Ángel Bravo Gutiérrez interpuso acción de tutela en contra del Senado de la República y la Cámara de Representantes, con el fin de que se protegieran sus derechos fundamentales a la igualdad, debido proceso y libertad para que se suspenda de manera transitoria y especial los efectos jurídicos del artículo 125 del proyecto de Ley 158 de 2021.

En sentencia de primera instancia proferida el nueve (9) de noviembre de dos mil veintiuno (2021) por el Juzgado Tercero (3º) Administrativo de Bogotá., resolvió el asunto en los siguientes términos:

PROCESO No.: 1100133340032021-00354-01
ACCIÓN: DE TUTELA
DEMANDANTE: MIGUEL ÁNGEL BRAVO GUTIÉRREZ
DEMANDADO: SENADO DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO: DECRETA NULIDAD DE TODO LO ACTUADO

“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 la publicación de la ley, dentro de los cuales no se computará el periodo que comprende la vacancia judicial.

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, sino 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

PROCESO No.: 1100133340032021-00354-01
ACCIÓN: DE TUTELA
DEMANDANTE: MIGUEL ÁNGEL BRAVO GUTIÉRREZ
DEMANDADO: SENADO DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO: DECRETA NULIDAD DE TODO LO ACTUADO

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.
(...)"

El Juzgado observó que en primera medida cualquier ciudadano colombiano tiene legitimación para incoar la tutela 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.

Pone de presente que con base en el principio de reserva, 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 en el artículo 150 *ibídem* el cual conlleva a que en el ejercicio legislativo los congresistas atiendan lo previsto en el artículo 4 *ibídem* resaltando que la constitución es norma de normas y por lo tanto, las disposiciones allí previstas resultan vinculantes al momento de realizar el mencionado procedimiento legislativo.

Con base en lo anterior, cobra relevancia la tarea del constituyente en asignar varios procedimientos en la expedición de las leyes distinguiendo entre las orgánicas y las estatutarias, de tal manera que no es posible que un asunto objeto de ley orgánica se tramite como ley estatutaria y viceversa al no ajustarse al ordenamiento jurídico desconociendo así el debido proceso.

PROCESO No.: 1100133340032021-00354-01
ACCIÓN: DE TUTELA
DEMANDANTE: MIGUEL ÁNGEL BRAVO GUTIÉRREZ
DEMANDADO: SENADO DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO: DECRETA NULIDAD DE TODO LO ACTUADO

Ahora bien, el a quo al analizar la solicitud de vinculación de la Presidencia de la República propuesta por el accionante consideró que no era posible tener a dicha autoridad como legitimada por pasiva en tanto que no se apreció que con su comportamiento haya suscitado una hipótesis de amenaza o vulneración respecto de los hechos que motivan la acción, pues el señor **Presidente de la República, doctor IVAN DUQUE MÁRQUEZ** se encuentra dentro del término previsto para sancionar este tipo de asuntos y porque en todo caso la irregularidad alegada se predica únicamente de la actuación legislativa.

Pone de presente que 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 acreditándose el cumplimiento del requisito de la inmediatez toda vez que la acción de tutela se presentó el 22 de octubre de 2021.

En relación con el principio de la subsidiariedad de la acción de tutela consideró que 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.

Resalta que de conformidad con 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 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 1º de enero al 31 de diciembre de 2022 a la Corte Constitucional para su control debido a la modificación realizada respecto del párrafo 39 de la Ley 996 de 2005 precisando que no se iba a acceder a dicha solicitud y en su lugar se dio cumplimiento al artículo 196 de la Ley 5º 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.

PROCESO No.: 1100133340032021-00354-01
ACCIÓN: DE TUTELA
DEMANDANTE: MIGUEL ÁNGEL BRAVO GUTIÉRREZ
DEMANDADO: SENADO DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO: DECRETA NULIDAD DE TODO LO ACTUADO

Considera que lo anterior configura la elusión del control previo de constitucionalidad 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, ya 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, razón por la cual no existe en el ordenamiento jurídico un mecanismo judicial diferente a la acción de tutela para proteger el debido proceso legislativo respecto del trámite dado para la modificación de una Ley estatutaria como lo es la 996 de 2005.

Expone que la petición de amparo de los derechos fundamentales al debido proceso a igualdad se edifica en haberse dispuesto mediante 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 durante los 4 meses anteriores a las elecciones contenida en una ley estatutaria, concretándose la afectación en el desconocimiento del procedimiento legislativo previsto en la Constitución y en la modificación de las reglas previstas para las elecciones de 2022 eludiendo el control constitucional, proceder que desconoce la igualdad de condiciones de todos los aspirantes a las elecciones de Senado, Cámara y Presidencia.

Indica que el daño irreversible se concreta en el quiebre a las reglas preestablecidas de forma irregular al tramitar y decidir una modificación a la ley estatutaria desconociendo así el principio de reserva y la consecuencia de tal proceder no es otro que romper la prohibición prevista en el párrafo del artículo 38 de la ley 996 de 2005 y por lo tanto 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 a las entidades públicas taxativamente prohibidos, pero al ser permitidos en el proyecto de Ley, los mismos empezarían a producir efectos de manera inmediata.

PROCESO No.: 1100133340032021-00354-01
ACCIÓN: DE TUTELA
DEMANDANTE: MIGUEL ÁNGEL BRAVO GUTIÉRREZ
DEMANDADO: SENADO DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO: DECRETA NULIDAD DE TODO LO ACTUADO

Pone de presente que desconocer las reglas de la constitución 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 y advierte que las elecciones tendrán lugar el 29 de mayo de 2022, la modificación discutida tiene efectos desde los 4 meses anteriores a la misma, es decir a partir del 29 de enero de 2022 no se aplicarían las reglas fijadas en el parágrafo 38 de la Ley 996 de 2005 relativas a la celebración de contratos interadministrativos con miras a garantizar la igualdad de candidatos.

Considera que desde luego 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 en Estado Social de Derecho y el orden justo con miras a las garantías de igualdad, siendo irreversible el daño en la medida en que la pasividad del juez de tutela permitiría que la habilitación para celebrar contratos interadministrativos cobra efectos inmediatos.

Pone de presente que como no se está en presencia de una ley sino en el proyecto aprobado por el Senado y Cámara, no es posible que la Corte Constitucional lo revise en tanto que 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.

Indica que el artículo 125 del proyecto de Ley 096 Senado y 158 Cámara de 2021 establecen expresamente la modificación únicamente en la parte pertinente del inciso

PROCESO No.: 1100133340032021-00354-01
ACCIÓN: DE TUTELA
DEMANDANTE: MIGUEL ÁNGEL BRAVO GUTIÉRREZ
DEMANDADO: SENADO DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO: DECRETA NULIDAD DE TODO LO ACTUADO

primero del párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 y a su vez el inciso primero del párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 prohíbe la celebración de convenios interadministrativos dentro de los 4 meses anteriores a las elecciones.

Pone de presente que de conformidad con lo establecido 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.

Resalta que el 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 trámite de ley ordinaria por comprender lo relacionado con la aprobación del presupuesto.

Con lo anterior comprueba la violación del debido proceso legislativo por cuando se incorpora la modificación a una ley estatutaria- Ley 996 de 2005- a través del trámite ordinario, desconociendo lo previsto en el artículo 153 de la Constitución Política en cuanto señala la forma en que esa modificación debe hacerse, evidenciándose que la modificación debatida quebrantó el principio de reserva y por tal razón 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 del 2022.

Finalmente el Despacho resalta que el amparo otorgado es de carácter 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.

PROCESO No.: 1100133340032021-00354-01
ACCIÓN: DE TUTELA
DEMANDANTE: MIGUEL ÁNGEL BRAVO GUTIÉRREZ
DEMANDADO: SENADO DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO: DECRETA NULIDAD DE TODO LO ACTUADO

3. Consideraciones del caso en concreto – Control de legalidad de la actuación en primera instancia.

3.1 La petición de nulidad de todo lo actuado por no vincular al señor Presidente de la República, doctor IVAN DUQUE MÁRQUEZ:

Mediante auto del veinticuatro (24) de noviembre de dos mil veintiuno (2021), el a quo, luego de haber proferido sentencia de primera instancia, se pronunció sobre la nulidad solicitada, en los siguientes términos:

2.9.6 Presidencia de la República

El secretario jurídico del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República solicita la nulidad procesal por la no vinculación procesal del 37 Referencia: Expediente ICC- 3329 38

“ARTICULO 37. PRIMERA INSTANCIA. Son competentes para conocer de la acción de tutela, a prevención, los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza que motivaren la presentación de la solicitud. (...)” (resalta el Juzgado) presidente, advirtiendo que la orden dada en el fallo de tutela configura la afectación de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa y a la contradicción.

En este punto es necesario hacer referencia a una línea de tiempo, la actuación procesal y los efectos del fallo para salvaguardar el amparo de los derechos fundamentales.

Cuando se presentó la acción de tutela, el estudio realizado por este juzgado se concentró efectivamente en lo que es considerado la vulneración al debido proceso legislativo en la forma que se expuso en el fallo de tutela, por desconocer el principio de reserva. Asimismo, es necesario advertir que el escenario en el que se produce tal vulneración tiene lugar en el órgano colegiado que a su vez tiene como objetivo ser pragmático de la representación democrática, de tal manera que a través de la representatividad de todos los colombianos y por virtud de la soberanía que tanto Senado y Cámara representan, conforme a los artículos 3 y 150 de la Constitución Política, se hacen las leyes.

Para ello, como se explica en los numerales 2.5 y 2.6 de esta providencia y conforme a la Constitución, se establecen la reglas claras y precisas en que se debe expedir la ley conforme al principio de reserva formal y material.

De tal manera que, cuando la alteración al debido proceso o su afectación es originada en el factor más representativo de la democracia, la discusión jurídico procesal se centra en el marco de la acción de tutela en quien trasgredió el debido proceso. Lo anterior conlleva a establecer, que si por

PROCESO No.: 1100133340032021-00354-01
ACCIÓN: DE TUTELA
DEMANDANTE: MIGUEL ÁNGEL BRAVO GUTIÉRREZ
DEMANDADO: SENADO DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO: DECRETA NULIDAD DE TODO LO ACTUADO

virtud de competencias quien está habilitado para tramitar la ley es el congreso, la vulneración a los derechos fundamentales que allí se configuran son originados precisamente respecto de las dos cámaras que lo conforman y no respecto de otras entidades del Estado. Tal análisis fue objeto de valoración por parte del juzgado y por lo mismo no se admitió la acción de tutela en la forma que lo expuso el accionante respecto de cada congresista que aprobó la reforma a la ley estatutaria, en tanto que, no se trata de un comportamiento individual que se analiza en sede de tutela, sino de la configuración de la vulneración al debido proceso por parte del Senado y la Cámara debido a la forma en que se votó y aprobó la modificación a una ley estatutaria.

En otras palabras, para el momento en que se presentó la acción de tutela y se profirió el fallo de primera instancia, se calificó el actuar del Senado y Cámara de Representantes como integrantes del Congreso de la República, en tanto que, se insiste, fueron quienes aprobaron la modificación de la ley estatutaria a través de una ley ordinaria, con lo cual, como se explica en el fallo de tutela, se vulneró el debido proceso legislativo. Por otra parte, acorde con las funciones únicas y exclusivas del presidente de la República referidas en el numeral 2.7 de esta providencia, el juez de tutela, contrario a lo afirmado por el secretario jurídico del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, garantizó de manera clara y precisa la autonomía y valoración única e indelegable del presidente de la República para sancionar u objetar el proyecto de ley. Desde ese marco y el proceder del juez de tutela, no existe quebrantamiento alguno de los derechos al debido proceso, contradicción o defensa del jefe de Gobierno y de Estado en su rol constitucional y por lo mismo, ninguna orden estuvo encaminada a indicársele si debía o no objetar el proyecto de ley. Tampoco se dispuso que realizara la remisión ante la Corte Constitucional, de tal modo que se salvaguardó su autonomía e independencia para ejercer de manera libre lo reglado en los artículos 166, 167 y 168 de la Constitución Política. En su sabiduría el presidente contó con la facultad y así lo hizo, de manifestar su autonomía respecto del proyecto de ley, sin que el juez de tutela le hubiere realizado limitación alguna frente a lo que sería su única y auténtica manifestación de voluntad en el trámite que conllevaría a la finalización del proyecto de ley en ley de la República. Así, el hecho de la no vinculación tenía por objeto único y directo salvaguardar, precisamente, la materialización de los derechos y deberes del presidente de la República, por lo que se destaca lo siguiente: Hasta antes de proferir el fallo de tutela e incluso el mismo día en que se expidió, el presidente de la República no actuó dentro del trámite que se discutía, esto es, sobre la aprobación o no del proyecto de ley y no lo hace debido a la independencia y reserva del Congreso para su discusión. Por lo tanto, no se evidenció, ni se comprobó la intervención del presidente de la República en el trámite del proyecto de ley ante el Congreso, en la medida en que, se insiste, es competencia exclusiva del Congreso, atendiendo a los aspectos de materia y forma que la propia Constitución indica.

Así, desde luego que el desconocimiento del debido proceso legislativo por parte del Congreso es lo que conlleva a establecer el estudio realizado por el juez de tutela y, ante la probada ausencia de actuación del presidente de la República en el trámite legislativo, no se encontró en el momento de la admisión de la tutela o durante su trámite, acción u omisión atribuible al

PROCESO No.: 1100133340032021-00354-01
ACCIÓN: DE TUTELA
DEMANDANTE: MIGUEL ÁNGEL BRAVO GUTIÉRREZ
DEMANDADO: SENADO DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO: DECRETA NULIDAD DE TODO LO ACTUADO

presidente que configurara la afectación al debido proceso legislativo, en cuanto se modificó una ley estatutaria desconociendo el principio de reserva. Insiste el juzgado en la libertad de ejercicio del presidente de sancionar u objetar el proyecto de ley, potestad que quedó a salvo, la cual fue materializada después de notificado el fallo en la forma en la que su autonomía se lo permitió. En esa línea de tiempo, acompañada con las competencias señaladas no se encuentra vulneración alguna a los derechos del presidente de la República, en tanto que el juez de tutela fue garante del derecho-deber que le asiste conforme a los artículos 166, 167 y 168 de la Constitución Política. Ahora bien, precisada la ausencia de intromisión del juez de tutela o de alteración en el ejercicio libre de la competencia del presidente de la República para objetar o sancionar los proyectos de ley aprobados por el Congreso, resulta relevante hacer la distinción entre la competencia que tiene el juez de tutela para impartir órdenes con miras a garantizar el cumplimiento del amparo de los derechos fundamentales, esto es, la garantía de aplicabilidad del fallo. Para ello, el juez constitucional requiere hacer una proyección en el tiempo y establecer los efectos del fallo hacia el futuro a partir de una situación consolidada al momento de interponerse la acción de tutela, que, como en el presente asunto, y así se explicó en el fallo de tutela, resulta necesaria para prevenir un perjuicio irremediable como mecanismo transitorio. Esas medidas que adopta el juez no son originadas en una acción u omisión del presidente ni de las entidades públicas, de tal manera que su fuente de obligación no se edifica en su actuar ni provienen de un análisis de participación directo o indirecto, en la medida que, como se explicó, la decisión se originó en la actuación del Senado y la Cámara de Representantes como partes del Congreso de la República. Bajo tal prisma, las órdenes que se dieron al proferir el fallo no corresponden a acción u omisión del presidente de la República y por lo mismo, no existe una causalidad entre el actuar del mismo y el trámite dado en el Congreso de la República, en la forma ya precisada por el Juzgado y, por lo mismo, la exigibilidad de inaplicación normativa se da bajo el único fin de salvaguardar la supremacía de la Constitución, en la forma que se indica en el artículo 4 de la norma superior, en tanto es claro en señalar que “en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”. Ese mandato de supremacía no puede ser tenido en cuenta de manera parcializada. En otras palabras, no resulta válido afirmar las competencias del ejecutivo en uno y otro sentido previstas por la constitución sino se da la aplicabilidad a lo reglado en todo el texto constitucional, conforme a la normativa contenida en el artículo 4. De tal manera que las disposiciones constitucionales no pueden convertirse en una revisión selectiva o parcializada para su aplicación y, en esa medida, la orden de inaplicación por la supremacía de la constitución dada en el fallo de tutela de modo alguno se constituye en un quebranto de derechos fundamentales del presidente de la República, en tanto que, como se expresó, fueron proyectadas y determinadas en el tiempo a partir de todas las hipótesis posibles con miras a salvaguardar, entre otros, el derecho al debido proceso legislativo, sin que las referidas órdenes se hayan dado como consecuencia del actuar del presidente, sino que, insiste el juzgado, han sido proyectadas a evitar, como bien se determinó en el fallo de primera instancia, un perjuicio irremediable. Así las cosas, el Juzgado observa que las razones expuestas por la Presidencia de la República no se constituyen en argumentos de hecho o de derecho respecto a la alegada vulneración realizada en la demanda, con relación al debido proceso en el trámite

PROCESO No.: 1100133340032021-00354-01
ACCIÓN: DE TUTELA
DEMANDANTE: MIGUEL ÁNGEL BRAVO GUTIÉRREZ
DEMANDADO: SENADO DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO: DECRETA NULIDAD DE TODO LO ACTUADO

legislativo que se adelantó por parte del Congreso frente al artículo 125 del proyecto de ley enjuiciado, puesto que ninguna de estas acciones trasgresoras le eran atribuibles al presidente en el trámite de primera instancia, por lo tanto, la base del argumento radica en que se le da una orden sin que se haya vinculado previamente, ante lo cual se reitera que las órdenes se estructuraron de tal forma que garantizaran los derechos fundamentales que se encontraron amenazados de vulneración y necesariamente debían recaer sobre los destinatarios de la ley, sin que tal actuación quebrantara de forma alguna el derecho de defensa y contradicción del señor presidente de la República como se argumentó con amplitud anteriormente, razón por la cual, será negada la solicitud de nulidad. la vinculación de la presidencia se puede realizar en el trámite de la segunda instancia, en atención a la sanción efectuada por el presidente con posterioridad al fallo de primera instancia, inclusive en el trámite de revisión por parte de la Corte Constitucional, en caso de ser seleccionada, sin que ello, de manera alguna, conlleve a retrotraer la actuación surtida previa a la sanción de la ley. Por lo que el superior al decidir la impugnación, podrá ordenar las vinculaciones que, conforme a la situación fáctica y jurídica que en ese estado se configure, considere pertinentes.

Tal como se puede observar, el a quo, sin competencia, pues ya se había perdido al momento de proferir sentencia, se pronunció sobre la nulidad invocada por el **Presidente de la República, doctor IVAN DUQUE MÁRQUEZ**, cuando esta es función del superior funcional, como consecuencia del trámite del recurso de apelación, razón por la cual, el despacho procederá a resolver la petición de nulidad procesal y adoptará las decisiones que en derecho corresponden.

3.2 Nulidad de todo lo actuado al declarar violados derechos fundamentales e impartirle órdenes al señor Presidente de la República, con desconocimiento de su derecho de defensa.

El Despacho procederá a declarar la nulidad de todo lo actuado desde el auto admisorio de la acción de tutela y la remisión inmediata del expediente al H. Consejo de Estado ya que de la revisión y estudio del proceso allegado por correo electrónico, se comprueba que en el asunto no se vinculó al señor **Presidente de la República, doctor IVAN DUQUE MÁRQUEZ**.

PROCESO No.: 1100133340032021-00354-01
ACCIÓN: DE TUTELA
DEMANDANTE: MIGUEL ÁNGEL BRAVO GUTIÉRREZ
DEMANDADO: SENADO DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO: DECRETA NULIDAD DE TODO LO ACTUADO

Lo anterior se fundamenta en que tal como lo ha considerado el Consejo de Estado¹, la informalidad de que está revestido el trámite de la tutela no puede implicar el quebrantamiento del debido proceso, en cuyo contenido constitucionalmente protegido se encuentran los derechos de contradicción y defensa.

Al respecto, la Corte Constitucional en Auto 113 de 2012, acerca de los criterios que debe seguir el Juez para decretar una nulidad cuando no se han integrado al proceso a todas las partes interesadas, señaló:

“La integración del contradictorio supone establecer los extremos de la relación procesal para asegurar que la acción se entabla frente a quienes puede deducirse la pretensión formulada y por quienes pueden válidamente reclamar la pretensión en sentencia de mérito, es decir, cuando la participación de quienes intervienen en el proceso se legitima en virtud de la causa jurídica que las vincula. Estar legitimado en la causa es tanto como tener derecho, por una de las partes, a que se resuelvan las pretensiones formuladas en la demanda y a que, por la otra parte, se le admita como legítimo contradictor de tales pretensiones.

(...) una vez presentada la demanda de tutela, la autoridad judicial debe desplegar toda su atención para conjurar la posible vulneración de derechos fundamentales que aduce el accionante en el petitum, y fallar de acuerdo con todos los elementos de juicio, convocando a todas las personas que activa o pasivamente se encuentren comprometidas en la parte fáctica de una tutela”. (Subrayado fuera de texto)

De lo anteriormente relacionado, se puede decir que la falta de notificación o vinculación a personas o entidades que tengan interés en las resultas del proceso, afecta directamente el derecho al debido proceso ya que no podrían aquellas actuar para la defensa de los derechos que les pertenecen.

Igualmente, en Auto 316A de 2006, a Máxima Corporación manifestó:

“[E]l juez debe examinar la solicitud de tutela a fin de determinar si existen personas con interés en lo que se vaya a decidir, qué interés, en concreto, les asiste y cuáles son esas personas a fin de enterarlas de la iniciación del trámite, ya que, en virtud de su legítimo interés, también ellas tienen derecho a ‘ejercer todas las garantías del debido proceso y sobre todo el derecho de defensa que es uno de sus

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Auto del 23 de octubre de 2014, Magistrado Ponente Alberto Yepes Barreiro, Exp. Rad. No. 11001-03-15-000-2014-00445-01.

PROCESO No.: 1100133340032021-00354-01
ACCIÓN: DE TUTELA
DEMANDANTE: MIGUEL ÁNGEL BRAVO GUTIÉRREZ
DEMANDADO: SENADO DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO: DECRETA NULIDAD DE TODO LO ACTUADO

principios rectores y merced al cual pueden allegar las pruebas que consideren pertinentes y controvertir las que se presenten en su contra, dentro de los momentos y términos procesales que, de acuerdo con las formas propias de cada juicio, se hayan establecido en el pertinente ordenamiento procesal'

En efecto, el Despacho resalta que las pretensiones del accionante son:

PRIMERO: AMPARAR los derechos fundamentales a la igualdad, debido proceso y libertad invocados de conformidad con lo expuesto en escrito de tutela.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, solicito a los honorables Magistrados SUSPENDER de manera transitoria y especial los efectos jurídicos del artículo 125 de la Ley 158 de 2021, a fin de preparar y presentar la correspondiente ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

TERCERO: De manera subsidiaria, solicito a los honorables Magistrados se ordenen 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.

CUARTO: Solicito se corra traslado de la totalidad de informes y pruebas recaudadas a la Honorable Corte Suprema de Justicia para lo de su competencia.

En ese sentido, del escrito de tutela se observa que los hechos motivo de controversia surgieron de la contradicción evidenciada entre las disposiciones generales y el espíritu mismo de la Ley 158 de 2021 mediante 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 la cual en su artículo 125 modifica el inciso primero del párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005- Ley de Garantías.

Considera que las disposiciones de la Ley de Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones- Ley 158 de 2021- no tiene nada que ver con la modificación de una ley estatutaria que tiene como fin garantizar las elecciones presidenciales y legislativas del próximo año, 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 evidenciándose la violación del derecho fundamental al debido proceso por parte de los congresistas quienes aprobaron el artículo 125 modificando transitoriamente y contraviniendo el orden constitucional de manera temeraria.

PROCESO No.: 1100133340032021-00354-01
ACCIÓN: DE TUTELA
DEMANDANTE: MIGUEL ÁNGEL BRAVO GUTIÉRREZ
DEMANDADO: SENADO DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO: DECRETA NULIDAD DE TODO LO ACTUADO

Expone que el artículo 125 de la Ley 158 de 2021 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 establecido en la constitución, garantizando el principio democrático además no se pueden modificar las leyes con otras de diferente naturaleza.

A pesar de que la demanda claramente se dirige en contra del Senado de la República y la Cámara de Representantes, en el trámite adelantado se evidenció que el 3 de noviembre de 2021² **el accionante solicitó la vinculación del señor Presidente de la República, doctor IVAN DUQUE MÁRQUEZ** con la finalidad de que se pronuncie sobre los hechos y argumentos aludidos en el escrito de tutela con la finalidad de proteger los derechos constitucionales vulnerados con la actuación de cada uno de los congresistas

En la sentencia de primera instancia, el juzgado no ordenó la vinculación del señor Presidente de la República como lo solicitó la demandante al considerar que hasta el momento no se aprecia que con su comportamiento haya suscitado una hipótesis de amenaza o vulneración respecto de los hechos que motivaron la acción pues el presidente se encuentra dentro del término previsto para sanción de este tipo de asuntos y porque la irregularidad se predica únicamente de la actuación legislativa.

Sin perjuicio de lo anterior, en la parte resolutive de la sentencia se dispuso:

“(…)
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.
“(…)” (Negritas del Despacho)

² Documento 17 PDF

PROCESO No.: 1100133340032021-00354-01
ACCIÓN: DE TUTELA
DEMANDANTE: MIGUEL ÁNGEL BRAVO GUTIÉRREZ
DEMANDADO: SENADO DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO: DECRETA NULIDAD DE TODO LO ACTUADO

Lo anterior demuestra que, se han vulnerado los derechos fundamentales de la parte pasiva de la acción, siendo necesario declarar la nulidad de todo lo actuado desde el auto admisorio de la acción ya que el señor Presidente de la República tiene interés en las resultas del proceso, debiendo ser vinculado para que ejerza su derecho fundamental a la defensa.

En virtud de lo anterior, y a pesar que el debate se centra en el procedimiento legislativo y el análisis de constitucionalidad que corresponde a la Corte Constitucional, el Despacho considera que la vinculación del señor **Presidente de la República, doctor IVAN DUQUE MÁRQUEZ** era necesaria toda vez que 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*” requiere su sanción, lo cual incide directamente en los derechos fundamentales alegados por la parte accionante.

Por lo anteriormente expuesto, el Despacho estima que el Juzgado carecía de competencia para tramitar la acción de tutela de la referencia en consideración a que el Decreto 333 de 2021 “*Por el cual se modifican los artículos 2.2.3.1.2.1, 2.2.3.1.2.4 Y 2.2.3.1.2.5 del Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del sector Justicia y del Derecho, referente a las reglas de reparto de la acción de tutela*”, respecto de la competencia para conocer en primera instancia de las acciones de tutela, señala:

“ARTÍCULO 1°. Modificación del artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015. Modifíquese el artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, el cual quedará así:

"ARTÍCULO 2.2.3.1.2.1. Reparto de la acción de tutela. Para los efectos previstos en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, conocerán de la acción de tutela, a prevención, los jueces con jurisdicción donde ocurriere la violación o la amenaza que motivare la presentación de la solicitud o donde se produjeran sus efectos, conforme a las siguientes reglas:

(...)

12.Las acciones de tutela dirigidas contra las actuaciones del Presidente de la República, incluyendo las relacionadas con seguridad

PROCESO No.: 1100133340032021-00354-01
ACCIÓN: DE TUTELA
DEMANDANTE: MIGUEL ÁNGEL BRAVO GUTIÉRREZ
DEMANDADO: SENADO DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO: DECRETA NULIDAD DE TODO LO ACTUADO

nacional, así como, las actuaciones administrativas, políticas, programas y/o estrategias del Gobierno nacional, autoridades, organismos, consejos o entidades públicas relacionadas con la erradicación de cultivos ilícitos, **serán repartidas para su conocimiento en primera instancia, al Consejo de Estado.**" (Negritas y subrayado del Despacho)

En ese sentido, el Despacho considera que la vinculación del **Presidente de la República, doctor IVAN DUQUE MÁRQUEZ** era necesaria en el presente asunto por tener interés en las resultas, y de conformidad con lo establecido en el Decreto 333 de 2021, la competencia para conocer del asunto corresponde exclusivamente al H. Consejo de Estado, siendo necesario decretar la nulidad de todo lo actuado y en consecuencia remitir el expediente a la autoridad competente de manera inmediata y urgente, para que previa notificación personal al señor **Presidente de la República, doctor IVAN DUQUE MÁRQUEZ**, se resuelva la primera instancia.



Tal como se puede observar, el señor **Presidente de la República, doctor IVAN DUQUE MÁRQUEZ** promulgó la ley 2159 del 12 de noviembre del 2021.

PROCESO No.: 1100133340032021-00354-01
ACCIÓN: DE TUTELA
DEMANDANTE: MIGUEL ÁNGEL BRAVO GUTIÉRREZ
DEMANDADO: SENADO DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO: DECRETA NULIDAD DE TODO LO ACTUADO

Ello comporta afirmar que la acción de tutela, no podría resolverse sin la citación y audiencia del señor Presidente de la República, y menor aún imponerle órdenes sin haberle garantizado su derecho a la defensa.

Sería del caso, devolver el asunto al Juzgado, sin embargo, es lo cierto que el Decreto 333 de 2021 se encuentra vigente, y por lo tanto, las reglas de competencia permiten determinar que la primera instancia de la presente acción de tutela le corresponde conocerla al Honorable Consejo de Estado en primera instancia.

En consecuencia, el Despacho dispone:

RESUELVE

PRIMERO. - DECLÁRASE la nulidad de todo lo actuado a partir del auto admisorio del veintisiete (27) de octubre de dos mil veintiuno (2021), dictado por el Juzgado Tercero (3º) Administrativo de Bogotá, en la forma solicitada por el señor Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, por las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- En consideración a que dentro del trámite legislativo se encuentra que se ha expedido la ley de Presupuesto, la misma que fue sancionada por el señor Presidente de la República, se dispondrá la vinculación del **Doctor IVÁN DUQUE MÁRQUEZ**, como parte demandada en el presente medio de control.

TERCERO.- Por Secretaría, **REMÍTASE** de forma inmediata y urgente el expediente de la referencia al H. Consejo de Estado para lo de su competencia. Le corresponderá entonces al Honorable Consejo de Estado, en el auto admisorio de la acción de tutela, disponer las demás órdenes a que haya lugar, incluyendo la intervención de todas las autoridades territoriales que han concurrido al proceso.

PROCESO No.: 1100133340032021-00354-01
ACCIÓN: DE TUTELA
DEMANDANTE: MIGUEL ÁNGEL BRAVO GUTIÉRREZ
DEMANDADO: SENADO DE LA REPÚBLICA Y OTRO
ASUNTO: DECRETA NULIDAD DE TODO LO ACTUADO

CUARTO.- Por Secretaría, **COMUNÍQUESE** la presente decisión al Juzgado de origen.

QUINTO.- **NOTIFÍQUESE** a los interesados por el medio más eficaz.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
Magistrado³

³ La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI, por el Magistrado Felipe Alirio Solarte Maya. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.