

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA DE CASACIÓN PENAL

SALA DE DECISIÓN DE TUTELAS nº 1

FERNANDO LEÓN BOLAÑOS PALACIOS

Magistrado ponente

STP1143-2018

Radicación nº 96169

Acta 27.

Bogotá, D.C., primero (1) de febrero de dos mil dieciocho (2018).

VISTOS

Decide la Corte la impugnación interpuesta por Jomary Liz Ortégón y otros¹, en relación con el fallo proferido el 24 de noviembre del año 2017 por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, que denegó la acción de tutela promovida contra la Presidencia de la Republica, el Senado de la República, la Cámara de Representantes, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a «la paz, verdad, justicia y reparación integral».

ANTECEDENTES

I. HECHOS Y FUNDAMENTOS DE LA ACCIÓN

Los sucesos que motivaron la solicitud de amparo constitucional, y las pretensiones fueron reseñados por el a-quo de la forma como sigue:

(...)

1. El día 24 de noviembre de 2016, el Gobierno Nacional y las FARC-EP suscribieron el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, el cual fue refrendado por el Congreso de la República el día 30 de noviembre de 2016.
2. El Acto Legislativo N° 01 de 2016, con vigencia a partir de la refrendación del mencionado acuerdo, establece que, de manera excepcional y transitoria, se pondrá en marcha el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, por un período de seis (6) meses, cuya prórroga finaliza el día 30 de noviembre de 2017.
3. Sin embargo, el Congreso de la República no ha aprobado los proyectos de ley correspondientes a la implementación del mencionado acuerdo, entre otras razones, debido a que los congresistas no están asistiendo a las correspondientes sesiones ni han debatido los temas con la rapidez necesaria.
4. Además, según los demandantes, la mencionada Corporación no ha remitido los proyectos de ley aprobados a la Corte Constitucional para su control automático y único de constitucionalidad.
5. En tal virtud, los accionantes pretenden que se le ordene al Presidente de la República que convoque al Congreso de la República a sesiones extraordinarias; radique los proyectos de ley priorizados para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera; emita el correspondiente mensaje

de urgencia, y expida los decretos reglamentarios pendientes.

De otra parte, reclaman que se les ordene a los presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes que le den trámite a todos los proyectos de ley relacionados con la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en sesiones permanentes; adopten todas las medidas necesarias para garantizar la asistencia de los congresistas e impongan las sanciones que correspondan en caso de faltas; garanticen la celeridad en el trámite legislativo; asignen los ponentes; requieran la presentación de ponencias y anuncien los proyectos para que sean programados en el orden del día de las sesiones; garanticen la preservación del quorum, mediante el llamado al orden y la convocatoria a las sesiones del Congreso de la República, y envíen los respectivos expedientes a la Corte Constitucional sin dilaciones injustificadas.

También, que se les ordene a los congresistas que se abstengan de abusar de sus facultades parlamentarias o de omitir el deber de asistir a las sesiones y se compulsen copias con destino a la Procuraduría General de la Nación para que se adelanten las investigaciones disciplinarias y se impongan las sanciones a que haya lugar.

En caso de que los proyectos de acto legislativo y ley necesarios para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera no alcancen a surtir el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, piden que se le ordene al Congreso de la República que tramite tales proyectos por la vía ordinaria, de la forma más expedita, y al Presidente de la República que convoque al Congreso de la República a sesiones extraordinarias y emita el correspondiente mensaje de urgencia.

II. INFORMES DE LOS ENTES ACCIONADOS Y VINCULADOS

No fueron presentados de manera oportuna en el trámite de la primera instancia, sin

embargo, proferido el fallo, el Secretario General del Senado de la República radicó escrito en el que informó la relación de proyectos de ley para implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, con su respectivo estado.

A su vez, en cuanto a los que aún no se han presentado, refirió que es exclusivamente competencia del ejecutivo garantizar la implementación del mencionado acuerdo por el procedimiento legislativo especial para la paz denominado «fast track», de conformidad con lo establecido en nuestro ordenamiento, en especial el Acto Legislativo 01 de 2016. En esa medida –adujo–, el Congreso no tiene competencia para presentar iniciativas de ley utilizando el referido mecanismo abreviado.

En cuanto a los proyectos que aún no se han radicado, reseñó que ninguno de ellos puede debatirse, ni ser ley de la República sin el cumplimiento de los requisitos legales. Referente a la asistencia o no de Congresistas a las sesiones de debate, expresó que las excusas presentadas por cualquiera de ellos son evaluadas, aprobadas o rechazadas por la comisión de acreditación documental y que, a la fecha no existe investigación administrativa o disciplinaria alguna por la inasistencia de aquéllos, pero que, en caso de haber culpabilidad, se dará aplicación al reglamento interno del Congreso, Ley 5 de 1992.

Finalmente, recuerda que la presente acción constitucional solo procede cuando se han agotado los medios de defensa judicial disponibles, de ahí que esté supeditada a la inexistencia o ineficacia de otro instrumento a través del cual pueda ser restablecido o preservado el derecho atacado.

III. DEL FALLO RECURRIDO

La Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, a través de la providencia referenciada,

decidió denegar, por improcedente, el amparo de las garantías constitucionales invocadas, al considerar que:

(i) la Tutela no procede cuando se pretenda proteger derechos colectivos, tales como la paz, y los demás mencionados en el artículo 88 de la Constitución Nacional.

(ii) En punto a los derechos de las víctimas, los accionantes no acreditaron dicha condición, y ni siquiera expresaron tener esa calidad.

(iii) No hay legitimidad por pasiva en las entidades accionadas, en tanto el derecho de las víctimas es asunto que debe ser debatido al interior de cada proceso penal o procesos que se surtan ante la JEP, cuya decisión compete a los funcionarios judiciales, no al Congreso de la República o al Presidente.

(iv) No es procedente el amparo constitucional para la expedición de actos de carácter general, impersonal y abstracto, de cara al artículo 5 y 6 del decreto 2591 de 1991.

(v) Tampoco lo es la solicitud de expedición de copias, pues si los actores consideran que hay mérito para ello, puede de manera autónoma hacerlo y presentar las quejas a que haya lugar.

IV. DE LA IMPUGNACIÓN

La parte actora, presentó recurso vertical en el que reiteró los argumentos que nutrieron el líbello introductorio, y además agregó que sí es procedente la tutela para salvaguardar un derecho colectivo, cuando se vea comprometido uno de carácter particular, como lo es en este caso.

Igualmente, señaló que hay ineptitud en el otro medio defensa judicial para la salvaguarda que pretende, en tanto, si se trata de una acción de cumplimiento, su trámite tiene una

demora de, por lo menos, 9 años, que supondría una espera muy prolongada de cara a la urgencia de las medidas que solicita.

En cuanto a la calidad de víctima, alegó que las organizaciones ciudadanas, defensores y defensoras de derechos humanos tienen tal condición al encontrarse en riesgo inminente dado el estado del conflicto en Colombia. Además aportó documentación que demuestra la manera en que la colectividad a la que pertenece es reconocida como víctima del conflicto armado, expedida por la Unidad de Atención y Reparación Integral.

En cuanto a la razón invocada en el fallo atacado como causal de improcedencia, consistente en que sus derechos pueden ser objeto de reclamación judicial en la JEP, se opone a esa consideración porque desconoce que dicha alternativa no es la única opción para proteger salvaguardar a los afectados por un delito.

Arguyó que la tutela de primer grado desconoció que sí es factible su concesión, cuando se atacan actos u omisiones de carácter general y abstracto, siempre y cuando se esté en presencia de un perjuicio irremediable.

Finalmente, pone de ejemplo fallo la Corte Constitucional en el que se compulsa copias a otras entidades para la investigación a haya lugar, dejando ver que dicha posibilidad sí es procedente, en oposición a lo averado por el Tribunal a quo.

Por éste compendio de razones, deprecia la revocatoria del fallo de primera instancia, para que en su lugar se tutelen los derechos a la paz, verdad y reparación integral de las víctimas.

CONSIDERACIONES

1. De conformidad con lo establecido en el artículo 1º del Decreto 1983 de 2017, es competente esta Sala para pronunciarse sobre la impugnación interpuesta, en tanto lo es en

relación con la sentencia de tutela adoptada en primera instancia por la Penal del Tribunal Superior de Bogotá.

2. Suficiente ha sido la divulgación frente al artículo 86 de la [Constitución Política](#), en cuanto establece que toda persona tiene derecho a promover acción de tutela ante los jueces con miras a obtener la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando por acción u omisión le sean vulnerados o amenazados por cualquier autoridad pública o por particulares en los casos previstos de forma expresa en la ley, siempre que no exista otro medio de defensa judicial o existiendo, se utilice como mecanismo transitorio para evitar la materialización de un perjuicio de carácter irremediable.

3. En el asunto sub examine, la censura de la parte actora se contrae a cuestionar la presunta actitud omisiva de parte del Presidente de la República y Congreso, en relación con la aprobación de las leyes y decretos que permitan la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

4. Frente a ello, lo primero que ha de decirse es que el artículo 22 de la C.N., contiene el derecho a la paz y el deber de su obligatorio cumplimiento, el cual, por su propia naturaleza pertenece a los derechos de la tercera generación, y requiere el concurso para su logro de los más variados factores sociales, políticos, económicos e ideológicos que, recíprocamente se le pueden exigir sin que se haga realidad por su naturaleza concursal o solidaria. Esta interpretación encuentra fundamento adicional en lo preceptuado en el Art. 88 de la C.N. que consagra las acciones populares como mecanismo especializado para la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública y otros de similar naturaleza que definen en ella. Así lo entendió el legislador al expedir el Decreto 2591 cuando señaló la improcedencia de la acción de tutela para proteger derechos colectivos como la paz y los demás contemplados en el artículo 88 de la [Constitución Política](#).

5. Se ha sostenido² que este tipo de derechos tiene un carácter proclamatorio en razón de las dificultades para que de ellos se predique la eficacia jurídica. De todos modos y es lo que interesa ahora, no se trata de un “Derecho Natural” cuyo cumplimiento inmediato pueda demandarse de las autoridades públicas o de los particulares a través de la acción de tutela.

6. A su vez, en cuanto a que el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, por sí solo no goza de naturaleza normativa, sino que es una política pública. Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia C-379 de 2016, expuso que:

... la Sala evidencia que dicho Acuerdo corresponde a una política pública que carece de naturaleza normativa en sí misma considerada. Se ha señalado en esta sentencia que, a partir de la información disponible sobre los asuntos debatidos en la etapa de negociación del Acuerdo Final, estos consisten en una serie de compromisos entre las partes, comprendidos como una agenda política susceptible de implementación posterior. Esto implica que no contiene, ni podrá contener, proyectos específicos de legislación o de enmienda constitucional que se pretendan incluir directamente en el orden jurídico.

7. Hecha las anteriores precisiones, se tiene que, si el prenombrado Acuerdo no tiene naturaleza normativa, de suyo deviene improcedente su exigencia y cumplimiento como lo sugiere la parte actora. A su vez, dada la naturaleza colectiva del derecho a la paz, y la existencia de la acción popular como instrumento dirigido a su protección, el presente accionamiento no es la herramienta que el ordenamiento jurídico ha establecido para debatir lo exigido por los accionantes, sobre todo, cuando no encuentra esta Sala, ni fue demostrado, cuál es el derecho de índole personal, que viene siendo amenazado o vulnerado en los términos presentados en la actual demanda.

8. Ahora bien, además de la anterior consideración, nota esta Sala que la aspiración de la

facción reclamante implica se ordene un hacer genérico por parte de la Presidencia de la República y Congreso, en el sentido de que, cada uno, en el marco de sus funciones realice lo propio para que se materialicen las leyes y decretos para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

9. Sobre ese particular, también se debe la Sala apartar de las consideraciones expuestas en el líbello introductorio, en armonía con artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, que regula, como causales de improcedencia de la acción de tutela, aquellas quejas dirigidas a controvertir «actos de carácter general, impersonal y abstracto».

10. Al respecto, la Corte Constitucional ha precisado que en tratándose de acciones de tutela contra actos de la referida naturaleza, solo es viable el amparo cuando quien lo invoca, acredita la vulneración de derechos fundamentales, derivada de la aplicación de esas disposiciones generales, impersonales y abstractas, como es el caso de una ley.

Así lo ha puntualizado la alta Corporación:

...La acción de tutela no procede para controvertir actos de carácter general, aun cuando su contenido pueda ser contrario a normas sobre derechos fundamentales, porque para ello se han previsto otras vías procesales. Pero cuando el contenido lesivo de un acto de carácter general, impersonal y abstracto, se materializa en una situación concreta y afecta derechos fundamentales de una persona, la acción de tutela es, sin olvidar su carácter subsidiario, la vía adecuada para promover ante los jueces la defensa de esos derechos. (C.C. Sentencia T-1073 de 2007). (Negrilla para resaltar).

11. Como se vio, la regla establecida en el Decreto 2591 y su desarrollo por Corporación Constitucional, desdican las razones de la parte suplicante, en tanto que, en ningún sentido se indicó de qué manera la actuación omisiva y abstracta de las accionadas, vulnera

-concretamente- un derecho fundamental en particular, pues sus reproches se encaminaron a cuestionar de forma genérica cómo la tardanza en la implementación del referido Acuerdo supone un perjuicio para la sociedad, dejando ver claramente, que su pretensión es ambigua e impersonal.

12. Además, el artículo 154 Constitucional prevé: «las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de los respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución». Igualmente, el canon 200 Superior indica que le corresponde al Gobierno, en relación con el Congreso: «1. Concurrir a la formación de leyes, presentado proyectos por intermedio de los ministros, ejerciendo el derecho de objetarlos y cumpliendo el deber de sancionarlos con arreglo a la Constitución».

13. De ahí que, sea plena facultad del Ejecutivo y de los demás entes estatales, según el marco de sus competencias constitucionales y legales, presentar proyectos de ley para regular las situaciones jurídicas que consideren pertinentes, sin que puedan los ciudadanos por medio de la acción de tutela irrumpir en la voluntad institucional para la promoción de tales proyectos, pues ello soslaya desde todo punto de vista la finalidad del trámite constitucional que no es otro que la protección de derechos fundamentales personalísimos y concretos.

14. Finalmente, en punto a la petición de copias dirigida a que se investigue a los Congresistas que no acudan a las sesiones del capitolio; tal y como fue respondida por el Tribunal a quo, no es obligación impartirlas cuando el funcionario no advierte su necesidad, sobre todo si el interesado tiene a su disposición todos los entes de control para promover su queja sin que para ello deba mediar la compulsación de un órgano judicial.

15. En estos términos se confirma en su integridad el fallo atacado.

En mérito de lo expuesto, la SALA DE CASACIÓN PENAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA,

administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR el fallo recurrido por las razones expuestas en este proveído.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta decisión, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

TERCERO: Notifíquese de acuerdo con lo previsto en el artículo 30 del decreto 2591 de 1991.

Notifíquese y cúmplase

FERNANDO LEÓN BOLAÑOS PALACIOS

EYDER PATIÑO CABRERA

LUIS GUILLERMO SALAZAR OTERO

Nubia Yolanda Nova García

Secretaria

1 JOMARY LIZ ORTEGÓN, JOSÉ JANS CARRETERO PARDO, SORAYA GUTIÉRREZ ARGÜELLO, MILDREY CORRALES, JOSÉ LUCIANO SANÍN, ALEXANDRA GONZÁLEZ, YINA AVELLA, HAROLD VARGAS, CAROLINA MAYA, ISABEL VILLACOB LUGO, NAYA PARRA, DANIEL CUEVAS, OLGA LILIA SILVA, FRANKLIN CASTAÑEDA VILLACOB, DIANA CUBILLOS VARGAS, CAROLINA MOSQUERA, ADRIANA ARBOLEDA BETANCUR, JULIÁN ARIZA, DANIELA ESTEFANÍA RODRÍGUEZ SANABRIA, MARÍA PAULA FELICIANO ACERO, ÁLVARO SEBASTIÁN SAAVEDRA, LEONARDO VEGA HERRERA, MOISÉS DAVID MEZA,

JULIÁN SALAMANCA, MARÍA DEL PILAR SILVA, DIANA ALEJANDRA CALDERÓN, RUBÉN ALONSO PINZÓN, LEONOR MONTERO, ANGÉLICA BASTO, MARÍA NERY ZAMBRANO, MARÍA GLORIA GIRALDO, ROSA MARÍA SILVA, EUGENIO VILGÚEZ, ARACELY TIQUE VARGAS, MARÍA CARMEN ZULUAGA, SISTA CUEVAS, VILMA GUTIÉRREZ MÉNDEZ, AUDELINA JASPE, DEIDANIA PERDOMO, GABRIEL ÁNGEL QUIGUANAS, NELSON PENA, JOSÉ HENRY CÁRDENAS, MARÍA SANTOS y BLANCA LILIA CUADRADO.