



Comunicado 12

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA
Marzo 24 de 2021

SENTENCIA SU-073/21

M.P. Alberto Rojas Ríos

Expediente T-7303038

CORTE TUTELA EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN EN LA AGENDA DE LAS CORPORACIONES PÚBLICAS A LA CONGRESISTA ANGÉLICA LOZANO Y AL CONGRESISTA JORGE ENRIQUE ROBLEDO. TAMBIÉN HACE PRECISIONES CONCEPTUALES SOBRE LOS FUNDAMENTOS DE LOS DERECHOS DE LOS PARTIDOS Y MOVIMIENTOS DE OPOSICIÓN

1. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió la acción de tutela formulada por las Senadoras Angélica Lozano Correa, Aída Yolanda Avella Esquivel y los Senadores Jorge Enrique Robledo Castillo, Alexander López Maya, Iván Marulanda Gómez, Gustavo Petro Urrego, Gustavo Bolívar Moreno, Julián Gallo Cubillos, Antonio Sanguino, Feliciano Valencia, Armando Benedetti, Roy Barreras Montealegre, y Temístocles Ortega Narváez, contra la Mesa Directiva del Senado de la República.

En el escrito de tutela, los actores manifestaron que, en ejercicio del derecho a participar en la elaboración del orden del día previsto en el artículo 19 de la Ley 1909 de 2018 (Estatuto de la Oposición), los congresistas citaron a la entonces Ministra del Interior, Nancy Patricia Gutiérrez, e invitaron al entonces Fiscal General de la Nación, Néstor Humberto Martínez para que, el 27 de noviembre de 2018, atendieran interrogantes sobre las denuncias de corrupción durante la construcción del tramo II de la Ruta del Sol a cargo del Consorcio Odebrecht-Episol-Corfiacolombiana. **Se trataba de un debate de control político en los términos del artículo 114 constitucional y numeral 3 del artículo 6 de la Ley 5 de 1992.**

Antes de concluir el debate, el Primer Vicepresidente de la plenaria del Senado, Senador Eduardo Pulgar Daza, lo suspendió sin permitir las conclusiones de los senadores citantes, ni el ejercicio del derecho a réplica, aún pendiente de ejercer por varios parlamentarios.

En punto al examen del cumplimiento de los requisitos formales, la Corte Constitucional explicó que, conforme a la ley 1909 de 2018, los partidos y movimientos políticos tienen derecho a que sus voceros en las corporaciones públicas participen en la conformación del orden del día en tres oportunidades durante una legislatura, y a que se respete el desarrollo de los mismo, en los términos

de dicha ley y el reglamento interno del Congreso. Teniendo en cuenta lo anterior, en relación con el requisito de legitimación en la causa por activa, la Sala Plena concluyó que la Senadora Angélica Lozano y el Senador Jorge Enrique Robledo lo satisfacen plenamente toda vez que, actuaron como congresistas citantes en representación de los partidos declarados en oposición.

No así el Senador Gustavo Petro Urrego respecto de quien se advirtió que aun cuando fue citante, lo cierto es que su curul surgió del derecho personal derivado de la aplicación directa del artículo 112 constitucional, reformado por el artículo 1 del Acto Legislativo No. 2 de 2015. Los restantes congresistas de oposición tampoco contaban con legitimación por no ser citantes, esto es, Aída Yolanda Avella Esquivel y los Senadores Alexander López Maya, Iván Marulanda Gómez, Gustavo Bolívar Moreno, Julián Gallo Cubillos, Antonio Sanguino y Feliciano Valencia, así hayan actuado como intervinientes.

En el caso de los senadores Roy Barreras y Armando Benedetti, para la época de los hechos, actuaban como senadores en un partido de gobierno (Unidad Nacional) mientras que Temístocles Ortega es parte de un partido que se declaró independiente, razón por la cual no pueden invocar la protección de derechos reservados para los partidos de oposición.

Respecto de los restantes requerimientos sobre la procedibilidad formal, la Sala Plena determinó que los mismos se encuentran cumplidos, pues, la acción de tutela, se presentó pasados 10 días de los hechos que se ponen en conocimiento del juez constitucional. Además, en el caso concreto, la acción de tutela supera el requisito de subsidiariedad, toda vez que, los actores iniciaron la acción del artículo 28 de la ley 1909 de 2018, y la misma no fue atendida conforme las previsiones de la Sentencia C-018 de 2018, razón por la cual, no tienen ningún otro medio judicial para buscar la protección de los derechos invocados.

La Sala Plena de la Corte Constitucional realizó precisiones conceptuales referidas a los fundamentos de los derechos de los partidos y movimientos de oposición y como presupuesto para que exista régimen político democrático. Explicó que un sistema democrático se legitima con el respeto y la protección de los derechos de las minorías y de los partidos de oposición.

Respecto al estudio de fondo de la acción de tutela, la Corte examinó si durante el desarrollo del debate de control político e invitación al Fiscal General de la Nación de la época, con ocasión a las denuncias e investigaciones de corrupción relacionadas con la construcción del tramo II de la ruta del Sol por parte del Consorcio Odebrecht-Episol-Corficolombiana, **se presentaron vulneraciones a los derechos de los partidos y movimientos políticos declarados en oposición.**

El Tribunal define el contenido del derecho a fijar el orden del día de la oposición, el cual consiste en que los partidos y movimientos declarados en oposición tienen la facultad de fijar tres órdenes del día en una legislatura. A través de ellos, se busca el avance de sus iniciativas legislativas y la realización de debates de control político al gobierno. Consecuencia de lo anterior, el legislador estatutario, lo rodeó de garantías institucionales como la previsión legal de que el orden del día debe ser estrictamente respetado por la mesa directiva de la corporación; no puede ser

alterado por los congresistas de los partidos mayoritarios, solo puede ser modificado por los mismos partidos y movimientos de oposición; todas las autoridades públicas del gobierno deben colaborar con el adecuado desarrollo de los debates de control político citados en ejercicio del mencionado derecho, al punto que es considerada como falta grave la inasistencia, sin causa justificada, por parte de algún funcionario del Gobierno nacional o local.

El estudio de fondo de la acción de tutela se refirió a los derechos estatutarios de los parlamentarios representantes de los partidos y movimientos políticos de oposición. Frente a ellos, la Sala Plena concluyó que, conforme a la respuesta de la acción de tutela del presidente del Congreso, Senador Ernesto Macías, el debate de control político citado el 27 de noviembre de 2018, fue convocado por los partidos políticos declarados en oposición en ejercicio del derecho de la oposición a fijar el orden del día, previsto en el artículo 19 de la Ley 1909 de 2018.

Revisados los videos de la sesión, la Corte estableció que, cuando el senador Iván Cepeda Castro hacia uso de la palabra, y cuando el presidente de la Mesa Directiva iba a dar el uso de la palabra al senador Efraín Cepeda Sanabria, en un lapso de 18 segundos¹, sin mediar justificación ni razón objetiva que lo motivara, el primer vicepresidente del Senado levantó la sesión y citó para el día siguiente². **A juicio la Corte, la forma en que se produjo la interrupción del debate no ofrece evidencia fáctica que permita concluir que el mismo se dio de manera razonada y justificada.**

Además de ello, cuando los senadores que citaron al debate de control político, Angélica Lozano y Jorge Enrique Robledo, el 30 de noviembre de 2018³, pidieron reanudar y concluir la sesión, la mesa directiva, el 4 de diciembre de 2018, puso a disposición de la plenaria dicha petición, la cual fue negada por mayoría de la corporación⁴.

En criterio de la Corte, **la determinación de suspender la sesión del 27 de noviembre de 2018 desconoció el contenido normativo citado, es decir, el artículo 19 de la Ley 1909 de 2018.** Ello fue agravado por la decisión de la mesa directiva que, el 4 de diciembre del mismo año, resolvió someter a votación de la plenaria del Senado la petición de los senadores convocantes para concluir el debate.

Igualmente se vulneró el artículo 77 de la Ley 5 de 1992, en atención a que, **se desconocieron las pautas y garantías para los eventos en los que, la mesa directiva decide terminar justificadamente una sesión de control político.**

Por consiguiente, la Sala Plena revocó parcialmente las sentencias de instancia que declararon improcedente el medio de amparo solicitado, en relación con la senadora Angélica Lozano Correa y el Senador Jorge Enrique Robledo Castillo, y en su lugar **tutelaré el derecho a la participación en la agenda de las Corporaciones Públicas a los partidos políticos de oposición ejercido a través de los senadores convocantes.**

¹ Disco Uno, del 7:25:44 al 7:25:59. Cuaderno de la Corte Constitucional

² Tal como consta en la Gaceta del Congreso 495 de 2019 a folio 61.

³ Folio 14 del cuaderno 1 de la acción de tutela.

⁴ Folio 34 del cuaderno No. 1 de la acción de tutela.

En relación con la Senadora Aida Avella Esquivel, y los Senadores Iván Marulanda Gómez, Antonio Sanguino Páez, Alexander López Amaya, Gustavo Petro Urrego, Gustavo Bolívar Moreno, Feliciano Valencia Medina, Roy Barreras Montealegre, Armando Benedetti Villaneda y Temístocles Ortega se confirmaron parcialmente las sentencias de instancias que declararon improcedente la acción de tutela, pero por falta de legitimación en la causa por activa.

Además, **ordenó a la Mesa Directiva del Senado de la República que, en el plazo de diez (10) días contados a partir de la notificación de este fallo, convoque a los congresistas de oposición citantes, para informarles que tienen derecho a planear, continuar y concluir, cuando lo consideren oportuno, un debate de control político** sobre la misma cuestión que originó la pretensión de amparo, como ha quedado expuesto en la parte motiva de esta providencia. En todo caso, el debate que se desarrolle en cumplimiento de esta orden no afecta el derecho que les asiste a los partidos en oposición a fijar el orden del día en tres (3) oportunidades dentro de la misma legislatura, entre los cuales pueden incluirse obviamente debates de control político.

Finalmente se remitirá el contenido de esta providencia a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista del Senado de la República con el fin de que verifique si a la luz de lo previsto en la Ley 1828 de 2017 (estatuto ético y disciplinario de los congresistas) la vulneración del derecho fundamental contenido en el artículo 19 de la Ley 1909 de 2018, **implicó una eventual falta a la ética y decoro de los parlamentarios Ernesto Macías Tovar y Eduardo Pulgar Daza quienes ejercieron la dirección de la Mesa Directiva de la Cámara Alta.**

2. Decisión

PRIMERO.- REVOCAR PARCIALMENTE la sentencia del 6 de marzo de 2019 proferida por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, que a su vez confirmó la sentencia del 26 de diciembre de 2018, proferida por el Juzgado Dieciocho de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá, que declaró improcedente el amparo solicitado de los derechos de la oposición de Angélica Lozano Correa y Jorge Enrique Robledo Castillo. En su lugar, TUTELAR el derecho a la participación en la agenda de las Corporaciones Públicas contenido en el artículo 19 de la Ley 1909 de 2018 a la congresista y al congresista mencionados en su calidad de voceros de la bancada de oposición del Senado de la República. Así mismo, en relación con los mismos accionantes, NEGAR la protección de los derechos de la oposición al acceso a medios de comunicación y de réplica, de conformidad con la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO.- CONFIRMAR PARCIALMENTE la sentencia del 6 de marzo de 2019, proferida por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, que a su vez confirmó la sentencia del 26 de diciembre de 2018, proferida por el Juzgado Dieciocho de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá, que declaró improcedente el amparo de los derechos a la oposición de la Senadora Aida Avella Esquivel, y los Senadores Iván Marulanda Gómez, Antonio Sanguino Páez, Alexander López Amaya, Gustavo Petro Urrego, Gustavo Bolívar Moreno, Feliciano Valencia Medina, Roy Barreras Montealegre, Armando Benedetti

Villaneda y Temístocles Ortega Narváez, pero por los motivos contenidos en esta providencia.

TERCERO.- En consecuencia, **ORDENAR** a la Mesa Directiva del Senado de la República que, en el plazo de diez (10) días contados a partir de la notificación de este fallo, convoque a los congresistas de oposición citantes, para informarles que tienen derecho a planear, continuar y concluir, cuando lo consideren oportuno, un debate de control político sobre la misma cuestión que originó la pretensión de amparo, como ha quedado expuesto en la parte motiva de esta providencia. En todo caso, el debate que se desarrolle en cumplimiento de esta orden no afecta el derecho que les asiste a los partidos en oposición a fijar el orden del día en tres (3) oportunidades dentro de la misma legislatura, entre los cuales pueden incluirse obviamente debates de control político.

CUARTO.- REMITIR el contenido de esta providencia a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista del Senado de la República con el fin de que verifique si a la luz de lo previsto en la Ley 1828 de 2017 (estatuto ético y disciplinario de los congresistas) la vulneración del derecho fundamental contenido en el artículo 19 de la Ley 1909 de 2018, implicó una eventual falta a la ética y decoro de los parlamentarios Ernesto Macías Tovar y Eduardo Pulgar Daza quienes ejercieron la dirección de la Mesa Directiva de la Cámara Alta.

QUINTO.- Por Secretaría General de la Corte Constitucional, **LÍBRENSE** las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

3. Salvamentos y aclaraciones de voto

Las magistradas **GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO** y **PAOLA MENESES MOSQUERA** salvaron su voto. El magistrado **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR** aclaró su voto. La magistrada **DIANA FAJARDO Rivera** y el magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** reservaron la posibilidad de aclarar su voto.