



República de Colombia  
**Corte Suprema de Justicia**  
Sala de Casación Civil, Agraria y Rural

## **MARTHA PATRICIA GUZMÁN ÁLVAREZ**

Magistrada Ponente

**STC8731-2025**

**Radicación n° 11001-02-03-000-2025-02533-00**

(Aprobado en sesión del once de junio de dos mil veinticinco)

Bogotá D. C., once (11) de junio de dos mil veinticinco (2025).

Decide la Corte la acción de tutela promovida por Maribel Gamarra Garrido contra la Sala de Casación Penal, trámite al que fueron vinculados la Sala Especial de Instrucción y la Sala Especial de Primera Instancia de esta Corporación, así como a la presidencia del Senado de la República.

### **ANTECEDENTES**

1. La solicitante invocó la protección de *«mis derechos fundamentales, derechos fundamentales de todo el pueblo colombiano, derechos fundamentales de primera, segunda y tercera generación, constitucionales, conexos a la vida y a la dignidad humana del Pueblo Colombiano, de primacía de los derechos inalienables de las personas y que amparan a la familia como institución básica de la sociedad»*, presuntamente vulnerados por la autoridad accionada.

Manifestó que ante la postura asumida por el poder legislativo frente a las reformas propuestas por el «*Gobierno del Cambio*», éste propuso el mecanismo de participación democrática que consagra el artículo 104 de la Carta Política, «*pero como los senadores opositores están acatando penalmente y anticonstitucionalmente órdenes de sus partidos políticos demostrando públicamente actos punibles que castiga la ley penal (...), hundieron la consulta popular incurriendo el senado y cámara opositor, en el delito de tráfico de influencias (...) [y actuaron] contra las comunidades vulnerables del pueblo colombiano*».

Expuso que como desde 1992 los líderes políticos de los senadores que votaron negativamente la consulta «*controlan con sus empresas*» la salud y las pensiones, sectores a los que están dirigidas las reformas presentadas por el gobierno elegido en 2022, estarían incurso «*en el delito de tráfico de influencias*» y en particular del párrafo del artículo 411 del Código Penal, lo cual «*se puede evidenciar en las grabaciones del canal institucional, en sesiones del senado, como también en las redes sociales de los senadores que publicaron que el mundo entero conociera y viera como hundieron la consulta popular (...)*».

Afirmó que con fundamento en lo previsto en el numeral 4° del precepto 235 de la Constitución Política, que refiere a la atribución de investigar y juzgar a los congresistas y, en atención a lo señalado en el canon 67 del Código de Procedimiento Penal, «*la Corte Suprema de Justicia debe intervenir oportunamente (...), como mecanismo transitorio (...), para que proteja mis derechos humanos fundamentales, (...) junto con todos los derechos fundamentales generacionales del pueblo colombiano, inherentes a la dignidad humana (...), vulnerados por 49 miembros del Congreso (...), que violaron el debido proceso constitucional con actos punibles,*

*desacato a la Constitución Política colombiana del año 1991, (...) por hundimiento de la consulta popular (...).*

Sostuvo que, como el pasado 28 de mayo, el presidente del Senado emitió respuesta a la solicitud que elevó el presidente de la República, indicando que el Senado decidió negar el concepto favorable para convocar a consulta popular de carácter nacional, *«se extralimitaron en sus funciones aprovechando sus investiduras [siendo] una evidencia más de los punibles que han realizado, violentando [los] artículos 413 y 414 del Código Penal Colombiano, que le corresponde a la Corte Suprema de Justicia investigar y sancionar».*

2. Con fundamento en lo anterior, solicitó,

*(...) PRIMERO: Tutelar los derechos humanos fundamentales, generacionales, constitucionales, vulnerados por el hundimiento de la consulta popular, que con actos punibles 49 miembros del senado y Cámara opositores al Gobierno del Cambio, "Colombia Potencia Mundial de la Vida", hundieron la consulta popular para favorecer a líderes de sus partidos políticos, incurriendo en el delito tráfico de influencias perjudicando a las clases trabajadores del país como a mí que hacen más de 25 años, nos roban nuestros derechos y garantías laborales, violando Nuestra onstitución (sic) Política Colombiana.*

*SEGUNDO: Activar la acción judicial correspondiente de la Corte Suprema de Justicia, de que trata el artículo (sic) 175 de la Constitución Política Colombiana, y se observen las reglas N° 1, N°2, del mencionado artículo.*

*TERCERO: Ordenar al presidente del Senado, que se eumpla (sic) lo establecido en el artículo (sic) 104 de la Constitución Política Colombiana, entregar al presidente de Colombia el concepto favorable para la Consulta Popular, para que posteriormente como lo ordena la constitución política del año 1991, el presidente con la firma de los ministros y el concepto favorable del senado se inicie el tramite (sic) de la Consulta Popular, por nosotros el pueblo colombiano en ejercicio del poder soberano.*

*CUARTO: Ordenar cátedras académicas a los senadores sobre Derecho Constitucional y Penal, para que realicen el ejercicio de sus funciones, sujetos a la constitución política colombiana y a las normas penales, a fin de que eviten infringirlas y eviten recibir las sanciones correspondientes». (sic)*

3. Asumido el trámite, se admitió el amparo y se ordenó el traslado a la autoridad judicial accionada y vinculadas para que ejercieran su derecho a la defensa.

### **RESPUESTA DE LOS ACCIONADOS Y VINCULADOS**

1. La Sala de Casación Penal, además de informar que allí no se adelanta proceso relacionado con los hechos de que trata la presente acción, indicó que dentro de las funciones y competencias atribuidas a esa Sala Especializada, *«no está ordenar conceptos para consultas populares, por no ser labor propia de la jurisdicción penal ordinaria»* y, que, por mandato constitucional, es *«la Sala Especial de Instrucción de esta Corporación la autoridad competente para conocer, a través de un trámite ordinario, investigaciones penales contra los integrantes del Senado y la Cámara, por su condición de aforados, conforme lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 186 de la Constitución Política de Colombia»*.

Por tanto, se opuso a lo pretendido *«por no existir violación alguna de los derechos alegados como conculcados a la accionante, y por falta de legitimación en la causa por pasiva»*.

2. El presidente de la Sala Especial de Instrucción de la Corte Suprema de Justicia, también se opuso a la prosperidad de la acción y, afirmó que la actora cuestiona a los Magistrados de la Corporación *«el deber de denuncia de los hechos que en su sentir constituyen conductas punibles desplegadas por parlamentarios opositores al gobierno nacional, pero siquiera obra indicio que a su instancia haya ejercido su obligación de denunciar los hechos de los que al parecer tiene noticia y que en su opinión constituyen los delitos que sin resquemor señaló supuestamente consumados (...)»*,

pese a que se anunció «*como abogada “especialista en derecho procesal y administradora pública”*» y, por ende, conocedora de la disposiciones legales que consagran el «*deber ciudadano de colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia*».

3. La Sala Especial de Primera Instancia de la Corte Suprema de Justicia, informó que, según el sistema interno de registro de actuaciones de esa Sala, «*no se encontró proceso alguno en el que la accionante haya participado como sujeto procesal, parte e interviniente o peticionante*» y, recordó que, «*de conformidad con lo establecido por el Acto Legislativo 01 del 18 de enero de 2018, por medio del cual se adicionaron los artículos 186 y 234, y se modificó el 235 de la Constitución Política, la Sala Especial de Primera Instancia de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, solo tiene competencia para conocer de los procesos penales adelantados en contra aforados Constitucionales en etapa de juicio, previa acusación de las Fiscalías delegadas ante la Corte, la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes y la Sala Especial de Instrucción de esta Corporación*».

Por lo anterior, solicitó declarar improcedente el amparo «*por no existir violación alguna a los derechos alegados*».

4. El presidente del Senado de la República, luego de referirse a los hechos de la demanda de tutela y exponer su postura en relación con la temática en cuestión, destacó el procedimiento y resultado que arrojó el proceso de votación sobre la consulta popular y, concluyó que «*no hay actuación alguna del presidente del Senado de la República que pueda calificarse como generadora de una amenaza o vulneración de derechos fundamentales de la accionante*», por cuanto «*no se ha agotado otro mecanismo judicial o político para resolver el desacuerdo, [y] se pretende*

*sustituir la deliberación legítima del Senado mediante tutela, lo cual desconoce la separación de poderes y la autonomía del Congreso», por lo anterior, pidió «declarar improcedente la acción de tutela por inexistencia de amenaza real, concreta e inminente a derecho fundamental alguno».*

## **CONSIDERACIONES**

### **1. De los requisitos genéricos de procedibilidad del amparo y en particular de la subsidiariedad.**

La decantada jurisprudencia ha establecido que, para el restablecimiento del orden jurídico mediante la intervención del juez constitucional frente a actuaciones judiciales, al realizar el examen preliminar de la acción deben constatarse la presencia de los siguientes presupuestos generales,

*(...) (i) ...que la cuestión discutida resulte de evidente relevancia constitucional y que, como en cualquier acción de tutela, esté acreditada la vulneración de un derecho fundamental, requisito sine qua non de esta acción de tutela que, en estos casos, exige una carga especial al actor; (ii) que la persona afectada haya agotado todos los medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial a su alcance y haya alegado, en sede judicial ordinaria, y siempre que ello fuera posible, la cuestión iusfundamental que alega en sede de tutela; (iii) que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración; (iv) en el caso de irregularidades procesales, se requiere que éstas tengan un efecto decisivo en la decisión de fondo que se impugna; y (v) que no se trate de sentencias de tutela». (CC C-590/05; SU-813/07). (Se subraya).*

Lo anterior, porque conforme a la naturaleza jurídica prevista en el artículo 86 de la Carta Política y el Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela se reserva para los casos

en que el ciudadano carece de otros instrumentos de protección de sus derechos, puesto que no es sustitutiva, alternativa, paralela ni complementaria de las demás herramientas que consagra el ordenamiento jurídico.

## **2. Del problema jurídico.**

Corresponde establecer, si la Corte Suprema de Justicia, vulneró las prerrogativas fundamentales invocadas por la ciudadana Maribel Gamarra Garrido, al no haber adelantado actuación procesal encaminada a «*investigar y juzgar*» al presidente del Senado de la República y a los 49 senadores que votaron negativamente la convocatoria a la consulta popular propuesta por el gobierno nacional, en razón a los supuestos delitos que -en su sentir- se evidenciaron en el trámite y definición de ese proceso.

## **3. Del caso concreto.**

Confrontados los argumentos de la queja constitucional con la información remitida a este trámite, la Corte declarará la improcedencia de la protección solicitada, al advertir que la acción desatiende el esencial presupuesto de la subsidiariedad, como pasa a explicarse, previa la siguiente contextualización.

### **3.1 De los mecanismos de participación democrática y en especial de la consulta.**

La Constitución Política de 1991 concibió la democracia participativa y la soberanía popular como pilares de la estructura de un Estado Social de Derecho, destacando que con ellos se cumple, entre otros derechos y deberes, «*facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación*» (artículo 2°), en tanto que «*el principio de participación democrática expresa no sólo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo*» (CC C-180/94) y, su reconocimiento como derecho, «*se traduce entonces en la posibilidad de que el pueblo y los ciudadanos que lo integran, además de concurrir a los diferentes actos electorales, puedan proferir directamente actos decisorios a los que se reconozca fuerza normativa*» (CC C-150/15).

Frente al principio de participación democrática, se indica que no sólo tiene la connotación de deber ciudadano (artículo 95 de la Carta Política), sino también el de derecho fundamental de cada individuo según se desprende del artículo 40 que consagra el «*derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político*», para cuya efectividad, entre otras formas se determinaron las de «*elegir y ser elegido*», y «*tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares [cabildo abierto, iniciativa legislativa y revocatoria del mandato]*, previstas como instrumentos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía (artículo 103 *ib.*).

Concretamente sobre la consulta popular, el artículo 104 Superior prevé, «*el Presidente de la República, con la firma de*

*todos los ministros y previo concepto favorable del Senado de la República, podrá consultar al pueblo decisiones de trascendencia nacional. La decisión del pueblo será obligatoria. La consulta no podrá realizarse en concurrencia con otra elección», mecanismo este que, con observancia en el Reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992), se desarrolla conforme al procedimiento previsto en las Leyes Estatutarias 134 de 1994 y 1757 de 2015.*

Específicamente en esta última normativa, *«por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática», se tiene que,*

*(...) **ARTÍCULO 20. Trámite de las propuestas sobre mecanismos de participación ciudadana.** Las reglas que rigen el trámite en corporaciones públicas de cada mecanismo de participación ciudadana son las siguientes:*

*(...)*

*d). Consultas Populares. El Senado de la República, **se pronunciará sobre la conveniencia** de la convocatoria a consultas populares nacionales. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el párrafo del artículo 9 de la presente ley.*

*Las asambleas, los concejos o las Juntas Administradoras Locales, según se trate, se pronunciarán sobre la conveniencia de las consultas populares de iniciativa gubernamental en las respectivas entidades territoriales». (Se resalta).*

En este punto debe tenerse presente que, según su artículo 21, en relación con los mecanismos de participación que se convocan a nivel nacional, *«La Corte Constitucional revisará previamente el texto que se somete a referendo constitucional y el texto que se somete a consulta popular para la convocatoria a una Asamblea Constituyente», por tanto, si la consulta no es para tal propósito, no tendrá revisión previa de constitucionalidad.*

Ahora, en cuanto a los requisitos especiales, el literal b) del artículo 31 de la Ley 1757 de 2015 en mención consagra que, «*El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado de la República, podrá consultar al pueblo una decisión de trascendencia nacional. Los ciudadanos podrán convocar una consulta popular con el cinco (5%) de apoyos de los ciudadanos que conforman el censo electoral nacional*», y seguidamente contempla,

*(...) **ARTÍCULO 32. Conceptos previos.** Para convocar y llevar a cabo un plebiscito o una consulta popular nacional se requiere el concepto previo de la corporación pública correspondiente.*

*En el término de un mes, contado a partir del cumplimiento del requisito previo del que trata el Artículo anterior de la presente ley, el Congreso de la República o el Senado de la República, respectivamente, deberá pronunciarse sobre la conveniencia de la convocatoria a plebiscito o a Consulta Popular Nacional.*

*Sin perjuicio de lo establecido en el Parágrafo del Artículo 9 de la presente ley, en un término de veinte (20) días, contado a partir del cumplimiento del requisito previo del que trata el Artículo 20 de la presente ley, la corporación pública correspondiente emitirá su concepto respecto de la convocatoria a Consulta Popular Departamental, Distrital, Municipal o Local. La Corporación Pública correspondiente podrá, por la mayoría simple, rechazarla o apoyarla». (Se subraya).*

### **3.2 Del requisito de la subsidiariedad en el caso materia del actual examen.**

Partiendo del supuesto que la afectación de los derechos fundamentales de la accionante surgió de la negativa del Senado de la República para otorgar el concepto favorable a la consulta popular que propuso el gobierno nacional y, pretender por lo anterior que se invalide esa decisión para en su lugar emitir viabilidad a la convocatoria y, que, además se investigue y sancione a los senadores que votaron de manera

negativa porque -en su entender- están incursos en la comisión de delitos, la Sala advierte la improcedencia de la acción de tutela, en la medida que para someter a estudio y definición tales aspiraciones, el ordenamiento jurídico prevé medios ordinarios de defensa cuyo empleo no fue acreditado por la interesada.

En efecto, si existen reparos frente al procedimiento llevado a cabo en la sesión plenaria del Senado de la República de 14 de mayo de 2025, por inobservancia en los trámites reglados por la Ley 5ª de 1992 -Reglamento del Congreso- o por la Ley 1757 del 2015, entre otras disposiciones legales y reglamentarias, cualquier interesado, -entre ellos la acá reclamante-, puede activar las herramientas jurídicas para que se investigue y establezca si hubo o no irregularidad que amerite su corrección por parte del mismo órgano legislativo o por orden judicial pertinente, pues con observancia en su fuero, el comportamiento de los funcionarios públicos involucrados, tanto por acción como por omisión, es susceptible de investigación y sanción disciplinaria y penalmente.

En el mismo sentido, si en el sentir de algún ciudadano surge el interés de presentar una queja, formular una denuncia o plantear una demanda encaminada a demostrar la comisión de una falta disciplinaria, la comisión de un delito en ejercicio de sus funciones, o haber irrogado un perjuicio por desatención de sus deberes y obligaciones, se encuentra legitimado, independiente de que ejerza o no

funciones públicas, para realizar el correspondiente planteamiento de la situación ante la autoridad competente.

Así las cosas, si la accionante considera que los 49 congresistas que votaron negativamente la convocatoria a la consulta popular, por tal proceder se configura algún delito, como ciudadana y abogada que es, le asiste el deber de promover la acción penal conforme a lo señalado en los artículos 26 a 28 del Código de Procedimiento Penal -Ley 600 de 2000-, estatuto aplicable en razón a la calidad de aforados de los eventuales procesados y, que en similares términos también se contempla en los artículos 66 a 68 de la Ley 906 de 2004.

En las circunstancias descritas, recuérdese que, como igualmente lo indicó la autoridad accionada, la competencia de la Sala de Casación Penal es frente a aquellos asuntos asignados en los artículos 235 de la Constitución Política, 75, 497 y 519 de la Ley 600 de 2000 y 32, 501 y 517 de la Ley 906 de 2004, la Ley 1065 de 2006 y los Decretos 2591 de 1991 y 333 de 2021 y, que, si bien la Sala Especial de Instrucción de esta Corporación, es la llamada a conocer y adelantar las investigaciones penales contra los integrantes del Senado de la República y la Cámara de Representantes, por su condición de aforados (inciso 2° del artículo 186 de la Carta Política), la presidencia y secretaría de esa Sala fue enfática en afirmar que en relación con el caso particular no se ha presentado noticia criminal alguna que ameritara iniciar indagación.

De lo que acaba de verse se concluye, que como la controversia acá expuesta es posible discutirla a través otro medio de defensa judicial, cuya idoneidad y competencia del llamado a dirimirlo no están en entredicho, debe tenerse presente que según la decantada jurisprudencia, a través de esta excepcional acción no se puede incursionar para reemplazar ni desplazar los senderos legales debidamente establecidos, pues, «*el [fallador] constitucional no puede invadir la competencia, despojando de las atribuciones asignadas válidamente al funcionario de conocimiento por el constituyente y el legislador, pues si fuera de otra manera, desconocería el carácter residual de esta senda y las normas de orden público, que son de obligatoria aplicación, con la consiguiente alteración de las reglas preestablecidas y el quebrantamiento de las prerrogativas de los intervinientes en tal causa*» (CSJ STC, 18 mar. 2011, rad. 00171-00, citada entre otras muchas en STC8448-2024, STC4536-2025 y STC6606-2025).

Nótese que al tenor de lo previsto en el numeral 1° del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, al juez del amparo le está prohibido arrogarse facultades que no le corresponden para desatar de fondo el asunto, en tanto que ello sólo se habilita cuando el interesado carece de otros medios de defensa o cuando teniéndolo, ya se dirigió ante la autoridad competente para exponer su requerimiento y no obtuvo respuesta, o la misma fue desfavorable en términos de arbitrariedad, circunstancias que acá no se subsumen.

Por lo demás, tampoco se observa viable conceder la tutela transitoria, como quiera que la demandante no se encuentra en una circunstancia que justifique la

intervención para evitar un perjuicio irremediable, el cual, según la Corte Constitucional, se configura cuando,

*(...) en el contexto de la situación concreta, pueda demostrarse que: (i) El perjuicio es cierto e inminente. Es decir, que “su existencia actual o potencial se infiera objetivamente a partir de una evaluación razonable de hechos reales, y no de meras conjeturas o deducciones especulativas” de suerte que, de no frenarse la causa, el daño se generará prontamente. (ii) El perjuicio es grave, en la medida en que lesione, o amenace con lesionar con gran intensidad un bien que objetivamente pueda ser considerado de alta significación para el afectado. (iii) Se requiere de la adopción de medidas urgentes e impostergables, que respondan de manera precisa y proporcional a la inminencia del daño ya que, de no tomarse, la generación del daño es inevitable». (CC T-480/11).*

#### **4. Conclusión.**

De conformidad con lo anteriormente considerado, se desestimaré la protección implorada, toda vez que la acción de tutela propuesta desconoce el principio de la subsidiariedad y, tampoco se advierte estar en presencia de un perjuicio irremediable que posibilite su concesión transitoria.

### **DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en Sala de Casación Civil, Agraria y Rural, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley, resuelve **Declarar Improcedente** el amparo solicitado por Maribel Gamarra Garrido contra la Sala de Casación Penal, trámite al cual fueron vinculados la Sala Especial de Instrucción y la Sala Especial de Primera

Instancia de esta Corporación, y la presidencia del Senado de la República.

Comuníquese a los interesados por el medio más expedito y, de no impugnarse este fallo, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**HILDA GONZÁLEZ NEIRA**

Presidente de Sala

**MARTHA PATRICIA GUZMÁN ÁLVAREZ**

**FERNANDO AUGUSTO JIMÉNEZ VALDERRAMA**

**OCTAVIO AUGUSTO TEJEIRO DUQUE**

**FRANCISCO TERNERA BARRIOS**

**Firmado electrónicamente por:**

**Hilda González Neira  
Presidenta de la Sala**

**Martha Patricia Guzmán Álvarez  
Magistrada**

**Fernando Augusto Jiménez Valderrama  
Magistrado**

**Octavio Augusto Tejeiro Duque  
Magistrado**

**Francisco Ternera Barrios  
Magistrado**

**Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en artículo 103 del Código General del Proceso y el artículo 7 de la ley 527 de 1999**

**Código de verificación: 643D8B480EE5657497372EF2A8741217F35F62ADFB1ACC9E3C7EDA0A8057B818**

**Documento generado en 2025-06-12**