



## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### SECCIÓN QUINTA

**Consejero ponente:** *CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO*

Bogotá, D.C., febrero quince (15) de dos mil dieciocho (2018)

**RADICACIÓN NÚMERO:** 25000234100020170199301

**ACTOR:** GUILLERMO RIVERA FLÓREZ Y OTRO<sup>1</sup>

**DEMANDADO:** PRESIDENTE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

**ASUNTO:** ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO – SEGUNDA INSTANCIA

Procede la Sala a resolver la impugnación interpuesta por el representante judicial delegado del Senado de la República contra la sentencia de diciembre dieciocho (18) de 2017 mediante la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, accedió a las pretensiones de la demanda.

### I. ANTECEDENTES

#### 1. La solicitud

En ejercicio de la acción desarrollada por la Ley 393 de 1997, el señor ministro del Interior, Guillermo Rivera Flórez, presentó demanda<sup>2</sup> contra el presidente del Senado de la República para que se ordene el cumplimiento de los artículos 134 y 165 de la Constitución, 116, 117 y 196 de la Ley 5ª de 1992 y en particular formuló la siguiente pretensión:

---

<sup>1</sup> Aunque la carátula señaló que la acción fue interpuesta por Guillermo Rivera Flórez y otro, es necesario precisar que la demanda solo fue suscrita por el citado señor en calidad de ministro del Interior.

<sup>2</sup> La demanda fue radicada por el ministro del interior el siete (7) de diciembre de 2017, después de que el Presidente del Senado, el seis (6) de diciembre, emitió la declaración pública en la que anunció que no accedía a la petición hecha por el funcionario para que el proyecto de acto legislativo fuera remitido al Presidente de la República para la promulgación.



Que “(...) se ordene al Dr. Efraín Cepeda Saravia, en su calidad de Presidente del Congreso de la República, enviar el Proyecto [de] Acto Legislativo 017 de 2017 Cámara – 05 de 2017 Senado “por medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la cámara de representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026”, para que se adelante su correspondiente trámite de promulgación, en tanto este proyecto cumplió su trámite legislativo y fue aprobado con las mayorías exigidas por la Constitución y la Ley 5 de 1992”.

## 2. Hechos

En resumen, el fundamento fáctico de la demanda es el siguiente:

El actor afirmó que en el marco del acuerdo final para la construcción de una paz estable y duradera, se pactó en el punto 2.3.6 la promoción de la representación política de las poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto armado, en virtud del cual se dispuso que el gobierno nacional se comprometía a la creación de dieciséis (16) circunscripciones transitorias especiales de paz para la elección de igual número de representantes a la cámara, en forma temporal y por dos (2) períodos electorales.

Indicó que según lo establecido en el Acto Legislativo 1º de 2016<sup>3</sup>, el acuerdo final de paz se debía implementar durante los doce (12) primeros meses siguientes a la firma, por lo cual el gobierno radicó el proyecto de Acto Legislativo 017 de 2017 Cámara – 05 de 2017 Senado “*Por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026*”.

Manifestó que la ponencia se aprobó el veinticinco (25) de julio de 2017 en segundo debate por la plenaria del Senado, como consta en el acta No. 28 de la misma fecha y fue aceptada en cuarto

---

<sup>3</sup> “Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.”



debate por la plenaria de la Cámara, el nueve (9) de noviembre de 2017, texto que fue publicado en la Gaceta 1048 de 2017.

Adujo que el veintinueve (29) de noviembre siguiente, la plenaria de la Cámara aprobó el informe de conciliación con 90 votos por el SI y 33 votos por el NO, según figura en el registro de la votación, mientras el Senado lo realizó el treinta (30) de noviembre de 2017 con 50 votos por el SI y 7 votos por el NO.

Sostuvo que mediante resoluciones 031 de agosto veinticuatro (24) de 2016, 076 de octubre veinticuatro (24) de 2017 y 092 de noviembre veintidós (22) de 2017, la mesa directiva del Senado suspendió la condición congresional a los senadores Martín Emilio Morales Díaz, Bernardo Miguel Elías Vidal y Musa Besaile Fayad.

Expresó que en vista de lo anterior, el secretario general del Senado sostuvo de manera errada en la sesión llevada a cabo el treinta (30) de noviembre de 2017, que el proyecto no fue aprobado con las mayorías exigidas por la Constitución, pese que la corporación estaba conformada en ese momento por 99 curules, lo que permitía que fuera a aprobado con 50 votos a favor.

Reveló que mediante escrito dirigido al Presidente del Senado, en nombre del gobierno solicitó la revocatoria de la decisión anunciada por la secretaría general de la corporación, relacionada con la no aprobación del Acto Legislativo 017 de 2017 Cámara – 05 de 2017 Senado. Agregó que la petición fue desatada de manera negativa el seis (6) de diciembre de 2017 a través de declaración pública del presidente del Senado.

Resaltó que el siete (7) de diciembre de 2017, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, por solicitud del gobierno, emitió concepto sobre el asunto objeto de debate, en el que concluyó que *“debido a la denominada “silla vacía” (...) el Senado de la República quedó integrado por 99 senadores, y este es el número que determina el quórum decisorio y la mayoría absoluta (...) [que] es el número entero inmediatamente superior a la mitad de los votos de los integrantes (...). Así las cosas, la mayoría absoluta de 99 es 50”*.



Consideró que en este caso se puede prescindir del cumplimiento del requisito de la renuencia ante la existencia de un perjuicio irremediable originado por la falta de promulgación del Acto Legislativo, debido a que la inscripción de candidatos al Congreso 2018 vencía el once (11) de diciembre de 2017, lo cual se encuentra acorde con los postulados del inciso 2º del artículo 8º de la Ley 393 de 1997<sup>4</sup>.

A pesar de lo anterior, reiteró que el treinta (30) de noviembre y cuatro (4) de diciembre de 2017 elevó ante la Presidencia del Senado dos (2) solicitudes con el propósito de obtener el texto aprobado del Acto Legislativo, sin obtener pronunciamiento favorable.

### 3. Razones del posible incumplimiento

El ministro del Interior expuso que en virtud del literal g) del artículo transitorio contenido en el artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2016, los proyectos de acto legislativo deben ser aprobados por la mayoría absoluta, la cual es entendida como la decisión adoptada por *“la mayoría de los votos de los integrantes”*, conforme lo señalado en el artículo 117 de la Ley 5ª de 1992.

Advirtió que no se ha realizado ninguna anotación en la citada normativa ni en la Constitución a partir de la cual se pueda inferir que se requiere contar con *“la mitad más uno”* de los votos de los congresistas para aprobar una reforma constitucional<sup>5</sup> y añadió que, en caso de existir, la misma desconocería principios de interpretación del reglamento del Congreso, como la corrección formal de los procedimientos y la regla de mayorías.

Trajo a colación el inciso 3º del artículo 134 de la Constitución, modificado por el artículo 4º del Acto Legislativo 02 de 2015<sup>6</sup>, que

---

<sup>4</sup> La norma dispuso lo siguiente: *“(…) Excepcionalmente se podrá prescindir de este requisito, cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable para el accionante, caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda (…)*”.

<sup>5</sup> Para sustentar dicho argumento, citó apartes de las sentencias C-784 de 2014 y SU-221 de 2015 de la Corte Constitucional.

<sup>6</sup> *“Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones.”*



estableció respecto de la figura denominada “silla vacía”, que *“para efectos de la conformación del quórum se tendrá como número de miembros la totalidad de los integrantes de la Corporación con excepción de aquellas curules que no puedan ser reemplazadas”*.

Anotó que de manera errónea se planteó la tesis según la cual el referido artículo solo hace referencia a la conformación del quorum y, por consiguiente, no tiene consecuencia frente a las mayorías requeridas para aprobar los proyectos por parte del Congreso, es decir, en otras palabras, busca *“desligar el concepto del quórum con el de mayorías”*.

Subrayó que dicho análisis contradice la intención del Constituyente cuando planteó tal situación, pues lo que pretendió fue que en el evento en que no se pueda reemplazar algún miembro elegido para ocupar un cargo en una corporación pública, *“para todos los efectos de conformación de quórum, se tendrá como número de miembros la totalidad de los integrantes de la institución”* sin tener en cuenta las curules que no se puedan suplir.

Refirió que el artículo 116 de la Ley 5ª de 1992 regula el quorum decisorio y las distintas calificaciones que existen sobre el mismo (ordinario, calificado y especial) y el artículo 117 destaca la necesidad de fijar, en primer lugar, el quorum decisorio para posteriormente determinar la mayoría numérica requerida, lo que significa que el Senado, una vez se defina el quorum decisorio, puede establecer la mayoría que necesita para aprobar determinado proyecto.

En este orden de ideas, aseguró que el número de integrantes del Senado al momento de aprobar el informe de conciliación era de 99, comoquiera que la mesa directiva suspendió a tres (3) senadores para ejercer su función al aplicarles la sanción conocida como la “silla vacía”.

Explicó que dentro de ese contexto, tanto el quorum decisorio como las mayorías debían ser calculados con base en dicha cifra, es decir que la mayoría necesaria para aprobar el Acto Legislativo



017 de 2017 Cámara – 05 de 2017 era 50 y no 52 como de manera errada lo interpretó el secretario general del Senado.

Estimó que la autoridad demandada vulneró el principio general de la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal en la medida en que sustentó su decisión, como fue no enviar el Acto Legislativo para su promulgación, en la falta de apelación de la decisión adoptada en la sesión plenaria del Senado, de acuerdo con lo previsto en el artículo 44<sup>7</sup> de la Ley 5 de 1992. Lo anterior porque impuso una “barrera procesal” al concebir dicho trámite como un requisito de procedibilidad para efectos de revertir la decisión que contradice postulados constitucionales.

Insistió en que el acuerdo final para la paz es una política de Estado que debe ser cumplida por parte de todos sus órganos, entre ellos el Congreso.

#### **4. Trámite de la solicitud en primera instancia**

Mediante auto de diciembre once (11) de 2017, el magistrado sustanciador del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, rechazó la medida provisional solicitada por el actor (ff. 71 y 72 cdno 1).

Posteriormente, a través de providencia de diciembre doce (12) de 2017 se admitió la demanda, se ordenó la notificación al presidente del Congreso de la República, se vinculó al Presidente de la República y se resolvió sobre las pruebas (ff. 77 y 78 cdno 1).

#### **5. Contestación de la demanda**

##### **5.1. Presidencia de la República**

La apoderada del Presidente de la República y del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República coadyuvó la demanda con argumentos similares a los expuestos por el ministro del Interior, pues consideró que la demora en el trámite del proyecto

---

<sup>7</sup> “ARTÍCULO 44. DECISIONES PRESIDENCIALES. Las decisiones de los Presidentes son apelables inmediatamente ante la respectiva Corporación Legislativa.”





de acto legislativo implica la grave violación a los derechos a la paz, a la participación, a la representación política y al debido proceso administrativo de las víctimas del conflicto armado, sin perjuicio del control que le corresponde a la Corte Constitucional en esta importante materia.

## 5.2. Presidente del Senado

No presentó contestación de la demanda.

## 6. Sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, accedió a las pretensiones en lo que corresponde a los artículos 116, 117 y 196 de la Ley 5 de 1992 y, en consecuencia, ordenó al Presidente del Senado remitir en forma inmediata el proyecto de Acto Legislativo 017 de 2017 Cámara – 05 de 2017 Senado *“Por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026”* al Presidente de la República para su promulgación.

Llegó a tal conclusión, luego de hacer un recuento y análisis de las disposiciones contenidas en el Acto Legislativo 1 de julio siete (7) de 2016 sobre el procedimiento legislativo especial para la paz y la figura de *“la silla vacía”* y su impacto en la determinación del quorum y de las mayorías del Congreso de la República.

Invocó el concepto rendido el seis (6) de diciembre de 2017 por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado y las normas invocadas por el ministro del Interior como incumplidas, a partir de las cuales encontró que para el asunto bajo estudio *“la mayoría absoluta de 99 es 50”*.

Lo anterior, al considerar que en virtud de los artículos 116 y 117 de la Ley 5 de 1992 era aplicable el quorum decisorio ordinario para la aprobación del informe de conciliación sometido a votación el treinta (30) de noviembre de 2017, especialmente porque no encontró



alguna disposición en la Carta Política que determine un quorum diferente.

Sostuvo que el quorum vigente en el Senado para el treinta (30) de noviembre de 2017 –fecha en la que se sometió a votación el informe de conciliación del Acto Legislativo 017 de 2017 Cámara – 05 de 2017 Senado– era de 99 curules, debido a la sanción de la que fueron objeto tres (3) senadores en aplicación del artículo 134 de la Constitución, por lo que la mayoría absoluta requerida en tal caso era de 50 votos afirmativos, según la definición prevista en el numeral 2º del artículo 177 de la Ley 5 de 1992, en los siguientes términos:

*“ARTÍCULO 117. MAYORÍAS DECISORIAS. Las decisiones que se adoptan a través de los diferentes modos de votación surten sus efectos en los términos constitucionales. La mayoría requerida, establecido el quórum decisorio, es la siguiente:*

(...)

*2. Mayoría absoluta. La decisión es adoptada por la mayoría de los votos de los integrantes...”*

A partir de la revisión del material probatorio que obra en el expediente, en concreto el documento denominado *“Software de Conferencias DCN-SW – Resultados de votación”*, verificó que en este caso se obtuvo la mayoría absoluta requerida para aprobar el proyecto de acto legislativo, pues si bien el mismo arrojó 49 votos a favor, lo cierto es que al respaldo observó la transcripción de 1 voto manual del senador Roberto Gerlein por el “SI”, circunstancia que le permitió deducir que obtuvo un total de 50 votos favorables para la aprobación del informe de conciliación y del proyecto de acto legislativo.

Declaró improcedente la acción respecto de los artículos 134 y 165 de la Constitución en la medida en que no es el mecanismo idóneo para ordenar el acatamiento de normas constitucionales, toda vez





que su objeto es que cumplan normas con fuerza material de ley o actos administrativos<sup>8</sup>.

## 7. La impugnación

El representante judicial delegado del Senado estimó que la autoridad demandada no está incurso en renuencia, ya que en diciembre pasado dio respuesta a la petición del ministro del Interior, a quien explicó que el proyecto de acto legislativo no obtuvo la mayoría requerida para su aprobación y en consecuencia fue dispuesto el archivo.

Señaló que el funcionario pretendió adelantar la acción judicial sin el lleno de los requisitos legales, dado que los artículos 9º, 10º y 11 de la Ley 393 de 1997 establecieron la improcedencia de la acción para la protección de derechos que puedan garantizarse a través de la tutela, la determinación de la norma incumplida y la constitución en renuencia.

Consideró que los criterios expuestos por la Corte Constitucional en las sentencias C-784 de 2014 y SU-221 de 2015, acogidos por *el a quo*, no son aplicables en este caso porque no tienen ninguna relación con la exigencia de las mayorías y el quorum para la aprobación de las reformas a la Constitución por parte del Congreso y además resolvieron asuntos distintos a esta controversia.

Indicó que no es posible la promulgación de algo que no existe, pues no hay acto legislativo aprobado sino un proyecto archivado por no haber cumplido los requisitos exigidos por el artículo 375 de la Constitución, entre los cuales hizo especial énfasis en la mayoría absoluta.

Recordó que los conceptos rendidos por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado no tienen carácter vinculante y citó aquel invocado por el Tribunal Administrativo sobre las mayorías

---

<sup>8</sup> Para respaldar su decisión, citó apartes de la sentencia de veinticinco (25) de abril de 2012 del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, C.P. Mauricio Torres Cuervo, expediente 25000-23-24-000-2012-00120-01.



necesarias para la aprobación de los actos legislativos en el Congreso.

## **8. Trámite en segunda instancia**

Mediante auto de enero veintitrés (23) del año en curso, el magistrado conductor del proceso rechazó de plano la solicitud de nulidad procesal propuesta por el representante judicial delegado del Senado de la República (ff. 292 y 293 cdno 1).

En la misma providencia también resolvió sobre las solicitudes de coadyuvancia presentadas por los señores José Obdulio Gaviria, Álvaro Hernán Prada Artunduaga y la Corporación para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES).

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **1. Competencia**

La Sección Quinta es competente para decidir la impugnación contra la sentencia dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, según lo dispuesto en los artículos 150 y 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) y en el acuerdo No. 015 de febrero veintidós (22) de 2011 expedido por la Sala Plena del Consejo de Estado<sup>9</sup>.

### **2. Problema jurídico**

Corresponde a la Sala resolver si confirma, revoca o modifica la decisión adoptada por la citada corporación en sentencia de diciembre dieciocho (18) de 2017, mediante la cual accedió a las pretensiones de la demanda y ordenó al presidente del Congreso remitir el proyecto de Acto Legislativo 017 de 2017 Cámara – 05 de 2017 Senado al Presidente de la República para su promulgación.

---

<sup>9</sup> Dicho acuerdo estableció la competencia de la Sección Quinta para el conocimiento de las apelaciones contra las providencias susceptibles de ese recurso que sean dictadas por los tribunales administrativos, en primera instancia, en las acciones de cumplimiento.



### 3. Generalidades de la acción de cumplimiento

La acción de cumplimiento busca la materialización de aquellos mandatos contenidos en las normas de rango legal y en los actos administrativos.

Con base en la regulación establecida en el artículo 87 de la Constitución y el desarrollo previsto en la Ley 393 de 1997, dicha posibilidad opera a partir de la orden que imparte el juez de lo contencioso administrativo a la autoridad renuente.

Este mecanismo procesal tiene carácter subsidiario, puesto que no procede cuando el demandante tenga a su alcance otro instrumento judicial para lograr la efectividad de la norma legal o del acto que estima incumplidos.

Tampoco procede cuando el ejercicio del medio de control pretenda el cumplimiento de normas legales y de actos administrativos que establezcan gastos.

De acuerdo con la reiterada jurisprudencia de esta corporación, la prosperidad de esta acción está sujeta a la observancia de los siguientes presupuestos: **(i)** que el deber jurídico cuya observancia se exige esté consignado en normas con fuerza de ley o en actos administrativos; **(ii)** que el mandato, la orden, el deber, la obligatoriedad o la imposición esté contemplada en forma precisa, clara y actual; **(iii)** que la norma esté vigente; **(iv)** que el deber jurídico esté en cabeza del accionado; **(v)** que se acredite que la autoridad o el particular en ejercicio de funciones públicas fue constituido en renuencia frente al cumplimiento de la norma o acto administrativo cuyo acatamiento pretende la demanda y **(vi)** que tratándose de actos administrativos no haya otro instrumento judicial para lograr su efectivo cumplimiento.

### 4. El caso concreto

La decisión adoptada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, estuvo sustentada en el incumplimiento de los artículos 116, 117 y 196 de la Ley 5ª de



1992 por parte del presidente del Senado de la República en el trámite final del proyecto de acto legislativo a que hace referencia la acción.

Según la regulación prevista en la Ley 393 de 1997, la procedencia de la acción de cumplimiento está condicionada expresamente a la constitución en renuencia de la parte demandada respecto del deber omitido.

Es criterio reiterado de la Sala que dicho requisito de procedibilidad “(...) *consiste en el reclamo previo y por escrito que debe elevarle el interesado exigiendo atender un mandato legal o consagrado en acto administrativo **con citación precisa de éste***<sup>10</sup> y que ésta se ratifique en el incumplimiento o no conteste en el plazo de diez días siguientes a la presentación de la solicitud”.

Frente a los alcances del artículo 8º de la Ley 393 de 1997 que contempló la constitución de la renuencia, la Sala también mantiene una tesis en virtud de la cual “[...] *el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento*”<sup>11</sup>.

Como fue establecido en el numeral 5º del artículo 10º de la Ley 393 de 1997, la constitución de la renuencia de la entidad accionada debe acreditarse con la demanda, so pena de ser rechazada de plano la solicitud.

Entonces, la renuencia en que debe constituirse al demandado constituye un presupuesto procesal de la acción que debe estar cumplido con la presentación de la demanda y determina la validez de la acción.

---

Sobre el particular esta Sección ha dicho: “La Sala también ha explicado que con el fin de constituir en renuencia a una entidad pública o a un particular que actúe o deba actuar en ejercicio de funciones públicas, es necesario haber reclamado de éste el cumplimiento del deber legal o administrativo, para lo cual se **deberá precisar la norma o normas en que se consagró su deber inobjetable y, por ende, exigible, pues lo contrario conduce a la improcedencia de la acción por carecer del requisito de renuencia (...)**”<sup>10</sup>. (Negrillas fuera del texto)

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia de octubre veinte (20) de 2011, expediente No. 2011-01063, C.P. Mauricio Torres Cuervo.



En este caso, observa la Sala que el ministro del Interior acreditó el requisito de procedibilidad con base en dos (2) peticiones presentadas el treinta (30) de noviembre y cuatro (4) de diciembre ante el presidente del Senado.

En la primera de tales solicitudes, el funcionario hizo varias consideraciones sobre el número de integrantes de la corporación, el quorum previsto en el artículo 134 de la Constitución para las corporaciones públicas, la definición de la mayoría absoluta establecida en el artículo 117 de la Ley 5ª de 1992 y pidió la remisión del proyecto de acto legislativo al Presidente de la República para la promulgación correspondiente (ff. 37 a 39 cdno 1).

En la segunda, reiteró la regla señalada en el artículo 134 de la Carta y sus excepciones para la integración del quorum, explicó la relación que tienen con las clases de quorum y mayorías fijadas en los artículos 116 y 117 de la Ley 5ª de 1992, incluyó algunos criterios de la Corte sobre el tema y resaltó que el número de miembros del Senado para la fecha de votación del proyecto de acto legislativo era 99, dada la aplicación de la figura de la *silla vacía* a los casos de tres (3) senadores (ff. 40 y 41 cdno 1).

Sin embargo, advierte la Sala que en ninguna de esas peticiones fue invocado el cumplimiento del artículo 196 de la Ley 5ª de 1992<sup>12</sup>, que es la norma que sustenta el deber de promulgación que corresponde al Presidente de la República respecto del proyecto de acto legislativo.

La disposición no fue mencionada por el ministro del Interior como parte de las normas respecto de las cuales buscaba la constitución en renuencia y cuyo cumplimiento pidió posteriormente en la demanda.

---

<sup>12</sup> La citada norma dispuso lo siguiente: “Artículo 196. Sanción presidencial. Aprobado un proyecto por ambas Cámaras, pasará al Gobierno para su sanción. Si no lo objetare, dispondrá que se promulgue como ley”.



En estas condiciones, concluye la Sala que el requisito de constitución en renuencia de la autoridad demandada no fue debidamente agotado por el ministro del Interior respecto del artículo 196 de la Ley 5ª de 1992.

Sobre el particular, precisa la Sala que el inciso segundo del artículo 8º de la Ley 393 de 1997 dispuso que *“Excepcionalmente se podrá prescindir de este requisito, cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable, caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda”*.

Al ejercer la acción, el ministro del Interior hizo especial énfasis en la promoción de la participación política de las poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto armado que serían beneficiadas por las circunscripciones transitorias y destacó que las inscripciones de candidaturas vencían el once (11) de diciembre de 2017, según el artículo treinta (30) de la Ley Estatutaria 1475 de 2011, por lo cual señaló que *“(…) si el Acto Legislativo no se promulga se configuraría un perjuicio irremediable”*.

Entiende la Sala que el alegado perjuicio irremediable afecta a las víctimas del conflicto armado, quienes tendrían la posibilidad de participar en las elecciones para las curules que el proyecto de acto legislativo contempló para la Cámara de Representantes para los periodos 2018-2022 y 2022-2026.

Desde este punto de vista, considera la Sala que frente a la decisión adoptada por el Senado de la República dichas personas tendrían a su alcance otro medio de defensa judicial para la protección de su derecho fundamental a la participación política, como es la acción de tutela.

En el artículo 9º, la Ley 393 de 1997 señaló que *“La Acción de Cumplimiento no procederá para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la Acción de Tutela”* y agregó que *“En esos eventos, el Juez le dará a la solicitud el trámite correspondiente al derecho de tutela”*.





En este caso, no es posible adelantar dicho trámite por parte de esta corporación porque en el expediente consta que varias víctimas interpusieron una tutela para tales efectos, que inicialmente fue resuelta a su favor por el Juzgado 16 Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá<sup>13</sup>.

En sentencia de diciembre dieciocho (18) de 2017, la titular del citado despacho amparó el derecho fundamental a la participación política de dicho grupo de personas y ordenó al secretario general y al presidente del Congreso “(...) *que, de manera inmediata, se inserte en la Gaceta del Congreso de la República el Acto Legislativo 17 de 2017 “por medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2018-2022 y 2022-2026”, a efectos de sujetarlo a control único por parte de la Corte Constitucional*”. (ff. 214 a 235 cdno 1).

Al resolver la impugnación presentada por la parte demandada, la decisión fue revocada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, en fallo de febrero nueve (9) del presente año<sup>14</sup> en el cual, además, declaró improcedente la tutela “[...] *ante la existencia de la acción de cumplimiento como mecanismo idóneo*”.

Es claro, entonces, que quienes podrían sufrir el perjuicio irremediable acudieron al medio de defensa que tenían a su disposición para la protección de su derecho a la participación política.

En lo que corresponde a los artículos 116 y 117 de la Ley 5ª de 1992, frente a los cuales fue agotado el requisito de procedibilidad, la Sala considera que la acción tampoco es procedente dado que no contienen un mandato imperativo que pueda exigirse a través de la acción.

---

<sup>13</sup> Cfr. Juzgado 16 Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, Sección Segunda, sentencia de diciembre dieciocho (18) de 2017, expedientes 2017-00456, 2017-00262, 2017-00346, 2017-0437 y 2017-00531, actor Robinson López Descanse y otros.

<sup>14</sup> Cfr. Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, sentencia de febrero nueve (9) de 2018, expediente 11001-33-35-016-2017-00456-01, M.P. Carmen Amparo Ponce Delgado.



Esas disposiciones establecieron lo siguiente:

*“Artículo 116. QUÓRUM. CONCEPTO Y CLASES. El quórum es el número mínimo de miembros asistentes que se requieren en las Corporaciones legislativas para poder deliberar o decidir.*

*Se presentan dos clases de quórum, a saber:*

*1. Quórum deliberatorio. Para deliberar sobre cualquier asunto se requiere la presencia de por lo menos la cuarta parte de los miembros de la respectiva Corporación o Comisión Permanente.*

*2. Quórum decisorio, que puede ser:*

*- Ordinario. Las decisiones sólo podrán tomarse con la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva Corporación, salvo que la Constitución determine un quórum diferente.*

*- Calificado. Las decisiones pueden adoptarse con la asistencia, al menos, de las dos terceras partes de los miembros de la Corporación legislativa.*

*- Especial. Las decisiones podrán tomarse con la asistencia de las tres cuartas partes de los integrantes.*

*Parágrafo. Tratándose de sesiones conjuntas de las Comisiones Constitucionales Permanentes, el quórum decisorio será el que se requiera para cada una de las Comisiones individualmente consideradas”.*

*“Artículo 117. MAYORÍAS DECISORIAS. Las decisiones que se adoptan a través de los diferentes modos de votación surten sus efectos en los términos constitucionales. La mayoría requerida, establecido el quórum decisorio, es la siguiente:*

*1. Mayoría simple. Las decisiones se toman por la mayoría de los votos de los asistentes.*



*2. Mayoría absoluta. La decisión es adoptada por la mayoría de los votos de los integrantes.*

*3. Mayoría calificada. Las decisiones se toman por los dos tercios de los votos de los asistentes o de los miembros.*

*4. Mayoría especial. Representada por las tres cuartas partes de los votos de los miembros o integrantes”.*

Realmente, los textos de dichas normas solo incluyen algunas definiciones y reglas sobre el quorum, sus diferentes clases y las mayorías para la adopción de las decisiones a cargo del Congreso de la República.

En diferentes oportunidades<sup>15</sup>, esta corporación ha sostenido que mediante esta acción no es posible ordenar la ejecución de toda clase de disposiciones sino de aquellas que contienen prescripciones que puedan caracterizarse como deberes, es decir los que albergan un mandato perentorio, claro y directo a cargo de la autoridad y que los hace imperativos e inobjetables en los términos de la Ley 393 de 1997.

En consecuencia, la sentencia impugnada será revocada y en su lugar se rechazará la demanda respecto del artículo 196 de la Ley 5ª de 1992 y serán negadas las pretensiones en cuanto a los artículos 116 y 117.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley

## **F A L L A**

**PRIMERO:** Revocar la sentencia de diciembre dieciocho (18) de 2017 dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A. En su lugar, rechazar la demanda

---

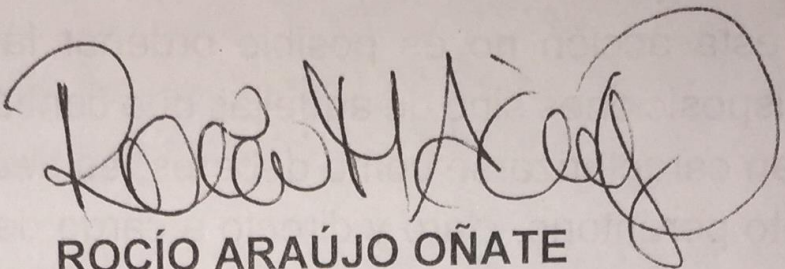
<sup>15</sup> Al respecto puede consultarse, entre muchas otras, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de febrero 1º de 2018, expediente 50001-23-33-000-2017-00529-01, C.P. Rocío Araújo Oñate.

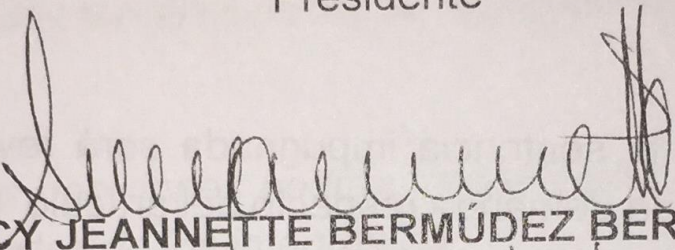


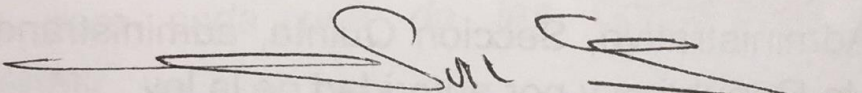
en lo que corresponde al artículo 196 de la Ley 5ª de 1992, según lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

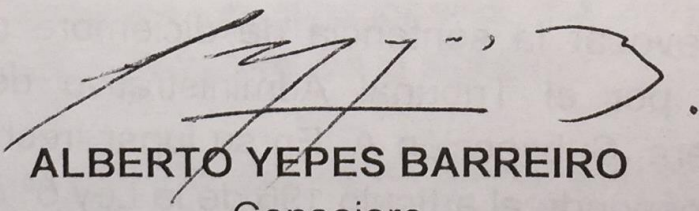
**SEGUNDO:** Revocar la sentencia de diciembre dieciocho (18) de 2017 dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A. En su lugar, negar las pretensiones en cuanto a los artículos 116 y 117 de la Ley 5ª de 1992.

**TERCERO:** En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

  
**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
Presidente

  
**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**  
Consejera *Aclaro voto*

  
**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Consejero

  
**ALBERTO YEPES BARREIRO**  
Consejero