

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

Bogotá D.C., dieciocho (18) de diciembre de dos mil diecisiete (2017)

**Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
**Referencia: Exp. No. 250002341000201701993-00**  
**Demandante: GUILLERMO RIVERA FLÓREZ**  
**Demandado: PRESIDENTE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA**  
**MEDIO DE CONTROL DE CUMPLIMIENTO**  
**SENTENCIA**

Procede la Sala a decidir la acción de cumplimiento interpuesta por el señor Guillermo Rivera Flórez, quien actúa en nombre propio y en su calidad del Ministro del Interior, contra el Presidente del Senado de la República.

**La solicitud de acción de cumplimiento**

El actor formuló la siguiente pretensión (Fl. 20):

"(...)

Solicito al Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca, ordene al Dr. Efraín Cepeda Saravia, en su calidad de Presidente del Congreso de la República, enviar el Proyecto 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."

El actor narra como hechos que fundamentan su acción los siguientes.

En el punto 2.3.6. del Acuerdo Final de Paz se estableció que el Gobierno Nacional se comprometería a crear en las zonas afectadas por el conflicto un total de 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la elección de un total de 16 Representantes a la Cámara de Representantes, de manera temporal y por 2 períodos electorales; así mismo, en dicho acuerdo se pactaron prioridades para la implementación de las mismas.

En cumplimiento del Acuerdo Final de Paz, el Gobierno Nacional radicó el Proyecto de Acto Legislativo No. 05 de 2017 Senado – 17 de 2017 Cámara,

según consta en la Gaceta del Congreso No. 308 de 2017, el cual tuvo el siguiente trámite: (i) La ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Senado de la República se publicó el 24 de mayo de 2017 y se presentó ponencia negativa que se publicó el 30 de mayo de 2017; (ii) El proyecto se aprobó en primer debate, con las mayorías requeridas en la Comisión Primera del Senado el 6 de junio de 2017; (iii) La ponencia para segundo debate se publicó el 12 de junio de 2017 y se presentó ponencia negativa que se publicó el 14 de junio de 2017; (iv) El proyecto se aprobó con las mayorías exigidas en la Plenaria del Senado el 25 de julio de 2017; (v) La ponencia para tercer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representante se publicó el 18 de septiembre de 2017 y se presentó ponencia negativa que se publicó el 21 de septiembre de 2017;

(vi) El proyecto se aprobó con las mayorías exigidas en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes el 25 de septiembre de 2017; (vii) La ponencia para cuarto debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes se publicó el 19 de octubre de 2017 y se presentó ponencia negativa que se publicó el 24 de octubre de 2017; (viii) El proyecto se aprobó con las mayorías exigidas en la Plenaria de la Cámara de Representantes el 9 de noviembre de 2017; (ix) El informe de conciliación se publicó los días 14 y 15 de noviembre de 2017 y su corrección se publicó el 15 de noviembre de 2017; (x) El informe de conciliación se aprobó en la Plenaria de la Cámara de Representantes el 29 de noviembre de 2017, con 90 votos por el SI y 33 votos por el NO; (xi) El informe de conciliación se aprobó en el Senado de la República el 30 de noviembre de 2017 con 50 votos por el SI y 7 votos por el NO.

Mediante las resoluciones Nos. 031 de 24 de agosto de 2016, 076 de 24 de octubre de 2017 y 092 de 22 de noviembre de 2017, la Mesa Directiva del Senado de la República suspendió la condición congresional (sic) a los senadores Martín Emilio Morales Diz, Bernardo Miguel Elías Vidal y Musa Besaile Fayad.

Para cuando se votó el informe de conciliación del Acto Legislativo 017 de 2017 Cámara – 05 de 2017 Senado, el Senado de la República estaba

conformado por 99 de Senadores, lo que implica que fue aprobado con 50 votos a favor; sin embargo, por un error cometido por el Secretario General del Senado de la República se dio a entender que no fue aprobado y allí surge el incumplimiento.

El 30 de noviembre de 2017 se solicitó al Presidente del Senado la revocatoria de la decisión anunciada por la Secretaría General del Senado en relación con la supuesta no aprobación del proyecto de Acto Legislativo, comunicación que fue ampliada el 4 de diciembre de 2017.

El 6 de diciembre de 2017, a través de rueda de prensa, el Presidente del Senado de la República, dio a conocer su decisión de no revocar la decisión adoptada el 30 de noviembre de 2017, en la cual erróneamente se dio a entender que el Proyecto de Acto Legislativo no había sido aprobado con las mayorías exigidas.

El 7 de diciembre de 2017, el Consejo de Estado, a solicitud del Gobierno Nacional, a través de su Sala de Consulta y Servicio Civil, profirió concepto en relación con el asunto de la referencia.

El actor fundamentó la presente acción en los siguientes argumentos.

El literal g) del artículo transitorio del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016 señala que los proyectos de acto legislativo serán aprobados por la mayoría absoluta, es así como se prevé la noción de mayoría absoluta en el artículo 117 del Reglamento del Congreso, de la que se extrae que corresponde a la mayoría de los votos de los integrantes.

El inciso 3 del artículo 134 de la Constitución Política, modificado por el artículo 4 del Acto Legislativo 02 de 2015, establece, en relación con la figura denominada "Silla Vacía", que para efectos de conformación del quórum se tendrá como número de miembros a la totalidad de los integrantes de la Corporación, con excepción de aquellas curules que no puedan ser reemplazadas.

El artículo 116 de la Ley 5ª de 1992 regula el quórum decisorio y las distintas calificaciones que existen sobre este y el artículo 117 ibídem deja claro la necesidad de establecer, en primer lugar, el quórum decisorio para, posteriormente, determinar la mayoría numérica requerida.

Así las cosas, el número actual de miembros del Senado de la República es de 99, ya que en 3 curules existe la figura de la "Silla Vacía" porque la Mesa Directiva suspendió la condición congresional a igual número de senadores; por ende, tanto el quórum decisorio como las mayorías deben ser calculadas con base en dicho número.

Ningún artículo constitucional o Reglamento del Congreso señala la obligación de contar con "la mitad más uno" de los parlamentarios para efectos de la aprobación de una reforma constitucional, por lo que sólo se hace necesario alcanzar la mayoría numérica del total de los miembros (sentencia C-784 de 2014 – SU-221 de 2015).

En conclusión, si son 99 los integrantes del Senado de la República, la mayoría es 50 y no 52 como erróneamente se interpretó en la sesión del 30 de noviembre.

La negativa del Presidente del Senado del envío del proyecto para el trámite de su promulgación, se fundamentó en la no utilización de la figura de la apelación prevista en el artículo 44 de la Ley 5ª de 1992, lo que vulnera el principio general de la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal, al imponer una barrera procesal y en la medida en que dicha apelación no es un requisito de procedibilidad u obligatorio para que se pueda revocar una decisión inconstitucional e ilegal.

### **Contestación de la acción**

La apoderada del señor Presidente de la República y de la Nación – Departamento Administrativo de la Presidencia de la República – DAPRE, presentó escrito con contestación de la demanda (Fls. 106 a 119), en el cual, en síntesis, solicitó, que se ordene al señor Efraín Cepeda Saravia, en

su calidad de Presidente del Congreso de la República, o a quien haga sus veces, que envíe el 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 periodos 2018-2022 y 2022-2026”* al señor Presidente de la República para su correspondiente trámite legislativo ya que fue aprobado con las mayorías exigidas por la Constitución Política y la Ley 5ª de 1992, con arreglo a la jurisprudencia existente en la materia.

El señor Presidente del Congreso de la República guardó silencio.

### Trámite de la actuación

Mediante auto de 11 de diciembre de 2017 el Magistrado Ponente manifestó su impedimento, con base en la causal prevista en el numeral 1 del artículo 141 del Código General del Proceso (Fl. 66).

El 11 de diciembre de 2017 el impedimento fue resuelto por la Magistrada Claudia Elizabeth Lozzi Moreno y el Magistrado Felipe Alirio Solarte Maya, en el sentido de negarlo (Fls. 68 y 69).

En providencia de 11 de diciembre de 2017 se rechazó la medida provisional solicitada por el demandante y se inadmitió la demanda de cumplimiento por no haberse cumplido con el requisito establecido en el numeral 7 del artículo 10 de la Ley 393 de 1997 (Fls. 71 y 72).

El 12 de diciembre de 2017, el señor Guillermo Rivera Flórez subsanó el defecto por el cual se inadmitió la demanda y renunció al término concedido en el auto inadmisorio (Fl. 75).

Mediante proveído de 12 de diciembre de 2017 se admitió la acción de cumplimiento; se ordenó notificar personalmente al señor Presidente del Congreso de la República o a quien este hubiere delegado la facultad de recibir notificaciones; se vinculó al señor Presidente de la República; se hicieron las advertencias a las que se refiere la Ley 393 de 1997; se

tuvieron como pruebas las aportadas con la demanda; se decretaron algunas de las pruebas solicitadas por el demandante; y se decretaron pruebas de oficio (Fls. 77 y 78).

En oficio radicado el 15 de diciembre de 2017, el Secretario General de la Cámara de Representantes allegó la certificación contentiva del resultado de la votación del informe de conciliación del Proyecto de Acto Legislativo No 017/2017 Cámara – No 005/2017 Senado (Fls. 104 y 105).

### **Consideraciones de la Sala**

#### **El problema jurídico**

Consiste en decidir si debe ordenarse al Presidente del Congreso de la República el cumplimiento de los artículos 134 y 165 de la Constitución Política; y de los artículos 116, 117 y 196 de la Ley 5ª de 1992.

#### **La acción de cumplimiento y los requisitos para su procedencia**

El artículo 87 de la Constitución Política dispone:

“Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido.”.

Esta norma fue desarrollada por el legislador mediante la Ley 393 de 1997, que prevé los requisitos para la procedencia de la acción de cumplimiento:

1. El deber jurídico cuyo cumplimiento se pretende debe estar consagrado en normas aplicables con fuerza de ley o actos administrativos, artículo 1;
2. El mandato debe ser imperativo e inobjetable y debe corresponder su cumplimiento a la autoridad pública o al particular que ejerce funciones públicas, artículos 5 y 6;

3. El actor debe probar la renuencia, esto es, que pese a que se reclame el cumplimiento del deber legal o administrativo la autoridad o el particular en ejercicio de funciones públicas se ratifica en su incumplimiento o no contesta dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la reclamación, artículo 8;
4. Quien instaura la acción no debe tener o haber tenido otro instrumento de defensa para lograr el cumplimiento del deber omitido, salvo que de no proceder el juez se cause un perjuicio grave e inminente, artículo 9;
5. Las normas que se pretenda hacer cumplir no deben establecer gastos, artículo 9; y
6. No procederá cuando se trata de proteger derechos que puedan ser garantizados mediante la acción de tutela, artículo 9.

### Cuestión previa

#### (i) **Sobre la constitución en renuencia**

La Sala considera del caso mencionar que si bien surge con claridad que el señor Ministro del Interior constituyó en renuencia al señor Presidente del Congreso de la República con respecto a los artículos 116 y 117 de la Ley 5 de 1992, según se aprecia en las peticiones que le dirigió los días 30 de noviembre de 2017 y 4 de diciembre de 2017, no lo hizo de la misma forma con respecto al artículo 196 de la misma ley.

En efecto, el artículo 196 de la Ley 5 de 1992 no fue mencionado bajo la numeración que le corresponde, pero sí fue expresa la constitución en renuencia respecto de su **contenido** porque en la parte final del escrito de 30 de noviembre de 2017, pidió el cumplimiento del mencionado artículo 196 porque el alto funcionario del Gobierno Nacional solicitó al señor

Presidente del Congreso de la República lo siguiente: "Por estas razones le solicito remitir el proyecto aprobado para la promulgación"<sup>1</sup>.

En este sentido, cabe mencionar que de conformidad con el artículo 2 de la Ley 393 de 1997 el trámite de la acción de cumplimiento se desarrollará en forma oficiosa y con arreglo a los principios de prevalencia del derecho sustancial y eficacia. Así mismo, la Ley 1437 de 2011 dispone en su artículo 103 que los procesos que se adelanten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo tienen por objeto la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y en la ley y la preservación del orden jurídico.

Además, de conformidad con la tesis sostenida por el H. Consejo de Estado para probar la constitución en renuencia del demandado en una acción de cumplimiento, es necesario analizar tanto la reclamación como la respuesta del destinatario frente al deber presuntamente omitido, puesto que la primera delimita el marco del incumplimiento reclamado<sup>2</sup>:

"Para entender a cabalidad este requisito de procedencia de la acción es importante tener en cuenta dos supuestos: la reclamación del cumplimiento y la renuencia.

El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia, que si bien no está sometida a formalidades especiales, se ha considerado que debe al menos contener: i) la petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo, ii) el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación y iii) la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento.

Por su parte, la renuencia al cumplimiento puede configurarse en forma tácita o expresa, puesto que se presenta cuando el destinatario del deber omitido expresamente ratifica el incumplimiento o si transcurridos 10 días desde la presentación de la solicitud, la entidad o el particular guardan silencio con relación a la aplicación de la norma o el acto administrativo. Esto muestra que el requisito de procedencia de la acción prueba la resistencia del destinatario de la norma a cumplir con ella.

**Así las cosas, para probar la constitución de la renuencia expresa es necesario analizar tanto la reclamación del cumplimiento como la respuesta del destinatario del deber omitido, puesto que la primera delimita el marco del incumplimiento reclamado.** Y, para demostrar la renuencia tácita es necesario estudiar el contenido de la petición de cumplimiento que

<sup>1</sup> Fl. 39.

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, C.P. Dra. Susana Buitrago Valencia, providencia de 29 de marzo de 2012, Rad. No. 25000-23-24-000-2011-00774-01(ACU).



previamente debió formular el demandante, pues, como se dijo, aquella define el objeto jurídico sobre el cual versará el procedimiento judicial para exigir el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos<sup>3</sup>.

En cualquier caso, la autoridad demandada en la acción de cumplimiento debe ser la misma ante la cual se presentó la petición previa con la finalidad de constituirla en renuencia." (Destacado por la Sala).

Conforme a lo anterior, de la respuesta ofrecida por el señor Presidente del Congreso de la República a las peticiones radicadas por el señor Ministro del Interior los días 30 de noviembre y 4 de diciembre de 2017, mediante declaración pública en la que aquél manifestó que no accedía a remitir el proyecto de acto legislativo para su promulgación<sup>4</sup>, surge con claridad que el accionado entendió que estaba siendo constituido en renuencia con respecto al artículo 196 de la Ley 5 de 1992.

**(ii) El impedimento manifestado por el Magistrado ponente del presente asunto.**

Mediante auto de 11 de diciembre de 2017, al asumir el conocimiento del caso, el Magistrado Ponente declaró su impedimento con fundamento en la causal prevista en el numeral 1 del artículo 141 del Código General del Proceso, debido a que fue seleccionado por el Comité de Escogencia de la Jurisdicción Especial para la Paz, como magistrado suplente del Tribunal que integra dicha Jurisdicción.

Este impedimento fue negado por los demás integrantes de la Sala en auto de 11 de diciembre de 2017 por considerar que la Jurisdicción Especial para la Paz y las Circunscripciones Especiales Transitorias de Paz son figuras distintas y las pretensiones de la demanda no tienen relación con la situación particular del Ponente.

La ley establece que una vez negado el impedimento de que se trate, el juez del caso se encuentra obligado a resolverlo. No hacerlo, implica un

<sup>3</sup> Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 24 de junio de 2004, exp. ACU-2003-00724, MP.: Darío Quiñones Pinilla.

<sup>4</sup> Fls. 42 a 47.

grave incumplimiento de sus funciones, con consecuencias disciplinarias y judiciales originadas en la omisión de su deber de administrar justicia.

### **Análisis del Tribunal**

Por razones metodológicas y con el fin de lograr una adecuada comprensión sobre las razones en las que se fundamenta esta Corporación para resolver la presente demanda de acción de cumplimiento, el análisis del Tribunal se dividirá en cinco partes:

(i) El Congreso de la República como autoridad pública susceptible de ser objeto del medio de control de cumplimiento (Legitimación en la causa por pasiva);

(ii) El Procedimiento Especial Legislativo para la Paz (Acto Legislativo No.1 de 7 de julio de 2016);

(iii) La figura denominada de "la Silla Vacía" y su impacto en la determinación del quórum y de las mayorías en el Congreso de la República (Concepto de 6 de diciembre de 2017 del Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicación Interna No. 2364);

(iv) Las normas que fueron invocadas como incumplidas por parte del señor Ministro del Interior; y

(v) Conclusiones.

**(i) El Congreso de la República como autoridad pública susceptible de ser objeto del medio de control de cumplimiento** (Legitimación en la causa por pasiva).

El inciso segundo del artículo 87 de la Constitución Política establece que en caso de que prospere la demanda de acción de cumplimiento la sentencia ordenará a la **autoridad renuente** el cumplimiento del deber omitido.

Por su parte, el texto original del artículo de 5 de la Ley 393 de 1997, por medio de la cual se dio desarrollo a la acción de cumplimiento, estableció

que dicho medio de control era procedente contra las **autoridades administrativas**, excluyendo, por lo tanto, de su campo de aplicación las acciones u omisiones desplegadas por autoridades distintas, caso de la Rama Legislativa del poder público:

**"Artículo 5º.- Autoridad Pública contra quien se dirige.** La Acción de Cumplimiento se dirigirá contra la autoridad administrativa a la que corresponda el cumplimiento de la norma con fuerza material de Ley o Acto Administrativo. **Subrayado Declarado Inexequible Sentencia Corte Constitucional 157 de 1998**

Si contra quien se dirige la acción no es la autoridad obligada, aquél deberá informarlo al Juez que tramita la Acción, indicando la autoridad a quien corresponde su cumplimiento. En caso de duda, el proceso continuará también con las autoridades respecto de las cuales se ejercita la Acción hasta su terminación. En todo caso, el Juez de cumplimiento deberá notificar a la autoridad que conforme al ordenamiento jurídico, tenga competencia para cumplir con el deber omitido."

Sin embargo, la H. Corte Constitucional <sup>5</sup>, en sentencia de constitucionalidad, se pronunció sobre los alcances del referido artículo y, en especial, con respecto a la limitación del ámbito propio de la acción de cumplimiento a las autoridades administrativas para concluir que el aludido medio de control era procedente con respecto a **toda autoridad pública**, sin restringir su alcance, y no sólo contra las autoridades administrativas:

"(...)

No obstante la limitación que establece dicho precepto, en cuanto a que sólo puede ser sujeto pasivo de la acción la autoridad administrativa, otras disposiciones de la ley al referirse a la autoridad respecto de la cual procede esta acción, **permiten su ejercicio ante la autoridad pública en general, sin restringir su alcance.**

En efecto, el artículo 1o., en desarrollo del artículo 87 constitucional, al definir el objeto de la acción de cumplimiento, legitima a toda persona para acudir ante la autoridad judicial competente para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos, sin hacer distinción en cuanto a la autoridad legitimada por pasiva en el proceso, es decir, contra la cual se pueda ejercer la acción de cumplimiento.

Por su parte, el artículo 5º comienza con el siguiente título: "Autoridad pública contra quien se dirige". Se trata entonces, de una norma de carácter afirmativo, en el sentido de que procede contra este tipo de autoridad pública, pero no exclusivamente contra la administrativa, como lo dispone el contenido del artículo 5o., porque en la medida en que el constituyente no diferenció la autoridad contra la cual procede la acción, ni le impuso limitaciones a ello, mal puede el legislador hacerlo con violación de los derechos de las personas. Y es que, **son las autoridades públicas en general, y no sólo las administrativas, a quienes les corresponde cumplir lo dispuesto en las leyes y en los actos administrativos; son ellas las destinatarias normales de un sinnúmero de leyes que les imponen el cumplimiento de específicas tareas, que naturalmente conllevan la ejecución o el cumplimiento de la ley.** Y a ello hay que agregar, que los actos administrativos, generales o particulares, constituyen una forma

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-159 de 29 de abril de 1998; Magistrados Ponentes Antonio Becerra Carbonell y Hernando Herrera Vergara.

de concreción de la ley y de ejecución de la misma, razón por la cual es deber de las autoridades públicas en general, asegurar su efectivo cumplimiento.

Adicionalmente, es preciso indicar que en forma directa, concreta y específica, el artículo 8o. de la Ley 393 de 1997 dispone que "*La acción de cumplimiento procederá contra toda acción u omisión de la autoridad que incumpla o ejecute actos o hechos que permitan deducir inminente incumplimiento de normas con fuerza de ley o Actos Administrativos. También procederá contra acciones u omisiones de los particulares, de conformidad con lo establecido en la presente Ley".*

No ofrece duda a la Sala que, conforme a esta disposición, y a lo preceptuado en el ordenamiento superior, la acción de cumplimiento tiene como destinatario o sujeto pasivo procesal, a la autoridad renuente en general, en el cumplimiento de la ley o del acto administrativo.

En efecto, una interpretación armónica de las disposiciones antes mencionadas, conduce a que la acción de cumplimiento procede de modo general contra cualquier autoridad que incumpla la ley o un acto administrativo, sin que importe la rama del poder público a la cual pertenezca, y sin que pueda limitarse su ejercicio respecto de aquellas que tienen la calidad de administrativas.

En consecuencia, teniendo en cuenta que la norma citada no excluye a ninguna autoridad de la acción, como tampoco califica a la autoridad o sujeto contra el cual se dirige la pretensión correspondiente, la expresión "administrativa" contenida en el artículo 5o. de la Ley 393 de 1997 es contraria al ordenamiento constitucional (artículo 87), razón por la cual se declarará inexecutable, como así se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.". Destaca la Sala

De conformidad con lo expuesto, la acción de cumplimiento puede dirigirse contra toda autoridad pública y no sólo contra las autoridades, administrativas, como fue la intención inicial del Legislador. A esta conclusión arribó la Corte Constitucional luego de verificar que el artículo 87 de la Constitución no establecía ningún tipo de limitación en cuanto a la autoridad respecto de la cual se puede dirigir la acción de cumplimiento, a raíz del presunto incumplimiento del deber omitido.

En consonancia con lo anterior, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, tanto en los tribunales administrativos como a nivel del Consejo de Estado, ha considerado procedente, en múltiples ocasiones, la posibilidad de acudir al medio de control de cumplimiento teniendo como demandado al Congreso de la República.

Sobre el particular pueden verse, entre otras, las sentencias de 25 de mayo de 2001, expediente 2005-00394, Consejero Ponente doctor Darío Quiñones Pinilla; 22 de noviembre de 2001, expediente 2001-00387, Consejero Ponente doctor Ricardo Hoyos Duque; 29 de septiembre de 2011, expediente 2011-00230, Consejero Ponente doctor Mauricio Torres

132

Cuervo; 11 de octubre de 2012, expediente 2012-00562, Consejera Ponente doctora Susana Buitrago Valencia; y 23 de marzo de 2017, expediente 2014-01832, Consejera Ponente doctora Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

En particular, resulta destacable para el presente caso, debido a la similitud de la materia debatida, la sentencia de 29 de abril de 2015, expediente 250002341200150028801, Magistrado Ponente doctor Alberto Yepes Barreiro en la que el Supremo Tribunal de lo Contencioso Administrativo consideró procedente el medio de control de cumplimiento para ordenar al Presidente del Congreso de la República que promulgara un proyecto de ley estatutaria debido a que en dicha ocasión fue el Presidente de la República el que se tardó en proceder a la sanción respectiva.

La decisión que finalmente adoptó el Consejo de Estado en dicho caso fue la de declarar el hecho superado porque durante el trámite de la acción de cumplimiento el Presidente de la República cumplió con el deber omitido, sancionando el proyecto de ley estatutaria y convirtiéndolo en ley, con lo que resultaba innecesario emitir orden alguna al respecto.

Pese a que en dicha ocasión no se accedió a las pretensiones de la demanda, por el anotado motivo de la carencia actual de objeto; resulta destacable que el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo haya dado por sentado, al entrar a examinar el fondo del asunto, que la acción de cumplimiento era un medio procedente frente a las omisiones cometidas durante el trámite de aprobación de las leyes.

Los elementos anteriores permiten al Tribunal concluir que la Constitución, la Ley 393 de 1997 (que desarrolla la norma constitucional sobre la acción de cumplimiento) y la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado coinciden en que la acción de cumplimiento es un medio de control procedente para examinar omisiones en las que se puede incurrir durante el procedimiento de expedición de normas legislativas.

La intervención del juez de la acción de cumplimiento durante el trámite de formación de las leyes no constituye, en consecuencia, una intromisión indebida en otra rama del poder. Hace parte de la coexistencia de los poderes públicos en el Estado social de derecho y constituye un mecanismo para remediar omisiones durante el trámite de formación de las leyes.

El Tribunal no ha encontrado precedente en el cual se haya acudido a la acción de cumplimiento con el propósito de pedir la intervención del juez durante el trámite de una reforma constitucional. Sin embargo, del marco normativo anterior y de los fallos citados de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado se extraen las siguientes conclusiones que avalan su procedencia bajo tal hipótesis.

El criterio asumido por la Corte Constitucional para dar fundamento a la sentencia de constitucionalidad C-159 de 1998 no excluyó a la autoridad ejercida por el Congreso de la República en desarrollo de la función constituyente derivada como objeto de la acción de cumplimiento, por lo que resultaría contrario al texto de la ley excluir la posibilidad de interponer dicha acción frente al trámite del Congreso de la República como constituyente derivado.

En este sentido, debe recordarse que conforme a las reglas de interpretación donde la ley no hace distinción no es dable al intérprete hacerla. Así mismo, que cuando la Corte Constitucional emite un juicio de constitucionalidad, como ocurrió con la sentencia C-159 de 1998, obró como legislador negativo, lo que equivale a decir que no atender por parte del juez de la acción de cumplimiento lo dicho por el alto tribunal se equipara a una inaplicación de la ley.

Igualmente, cabe destacar que el camino judicial ya mencionado, consistente en acudir a la acción de cumplimiento para el control de las omisiones del Congreso de la República, permite sostener que en Colombia se cuenta con un medio judicial para resolver eventuales abusos que pudieran cometerse con motivo de omisiones ocurridas por el Congreso de la República en la expedición de leyes y de reformas constitucionales.

Del mismo modo, debe apreciarse que los procedimientos legislativo y constituyente derivado guardan gran similitud en cuanto a los conceptos que sirven de base a las reglas aplicables sobre quórum, mayorías, sanción, promulgación, etc.; por lo que resulta razonable extender la aplicación de la práctica judicial que hace procedente la acción de cumplimiento para el trámite de leyes a los eventos en los cuales se aprueba una reforma constitucional por parte del Congreso de la República.

Resulta notable sobre este particular que el Procedimiento Legislativo Especial previsto en el Acto Legislativo 01 de 2016, artículo 1, fue explícito en disponer que en lo no establecido por el citado procedimiento especial, se aplicará el reglamento del Congreso de la República, Ley 5 de 1992, esto es, el trámite establecido para la aprobación de leyes, lo que afianza la asimilación que puede establecerse entre el procedimiento legislativo ordinario y el Procedimiento Especial Legislativo; y, con ello, la procedencia de la acción de cumplimiento en ambos casos.

Finalmente, cabe señalar que si la práctica judicial ha convenido en la procedencia de la acción de cumplimiento con respecto al trámite de la aprobación de leyes; con mayor razón debe aceptarse su procedencia cuando se trata de procedimientos que dan lugar a la expedición de reformas constitucionales porque, en tal caso, la omisión en el deber incumplido tiene mayores repercusiones porque ocurre respecto de normas que tienen la vocación de ocupar la máxima jerarquía dentro del sistema jurídico.

Por las razones anotadas, el Tribunal encuentra procedente la acción de cumplimiento como medio para controlar eventuales omisiones ocurridas durante el trámite de reformas constitucionales en contra del Congreso de la República.

**(ii) El Procedimiento Legislativo Especial para la Paz (Acto Legislativo No.1 de 7 de julio de 2016).**

El Congreso de la República, a través del Acto Legislativo 01 de 2016, estableció los 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; el cual, en su artículo 1º, establece el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, con base en las siguientes reglas.

a) Los proyectos de ley o de acto legislativo serán de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional, y su contenido tendrá por objeto facilitar y asegurar la implementación del desarrollo normativo del Acuerdo Final;

b) Los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante dicho procedimiento tendrán un trámite preferencial. Por lo tanto, tendrán absoluta prelación en el orden del día sobre cualquier otro asunto, hasta tanto la respectiva Cámara o Comisión decida sobre él;

c) El título de las leyes y de los actos legislativos tendrá la siguiente fórmula: *“El Congreso de Colombia, en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, DECRETA”*;

d) El primer debate de los proyectos de ley se surtirá en sesión conjunta de las Comisiones Constitucionales Permanentes respectivas, sin que medie para ello solicitud del Gobierno Nacional. El segundo debate en las plenarias de cada una de las Cámaras;

e) Los proyectos de ley serán aprobados con las mayorías previstas en la Constitución y la ley;

f) Los actos legislativos serán tramitados en una sola vuelta de cuatro debates. El tránsito del proyecto entre una y otra Cámara será de 8 días;

**g) Los proyectos de acto legislativo serán aprobados por mayoría absoluta;**

h) (Literal declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-332 de 17 de mayo de 2017)



134

i) Todos los proyectos de ley y de acto legislativo podrán tramitarse en sesiones extraordinarias;

j) (Literal declarado inexecutable por la la Corte Constitucional mediante la sentencia C-332 de 17 de mayo de 2017).

k) **Los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante este Procedimiento Legislativo Especial, tendrán control automático y único de constitucionalidad, posterior a su entrada en vigencia;** dicho control se hará solo por vicios de procedimiento en su formación. Los términos para esta revisión se reducirán a la tercera parte de los del procedimiento ordinario y no podrán ser prorrogados.

Finalmente, señala el último inciso del artículo 1º, que **en lo no establecido en el procedimiento especial, se aplicará el reglamento del Congreso de la República**, esto es, la Ley 5 de 1992.

Del recuento anterior, el Tribunal quiere destacar las siguientes disposiciones del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz debido a su relevancia para resolver el presente caso:

1) Los proyectos de acto legislativo y **serán aprobados por mayoría absoluta;** 2) Los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante este Procedimiento Legislativo Especial, **tendrán control automático y único de constitucionalidad, posterior a su entrada en vigencia;** y 3) En lo no establecido en el procedimiento especial, **se aplicará el reglamento del Congreso de la República, esto es, la Ley 5 de 1992.**

(iii) **La figura denominada de "la Silla Vacía" y su impacto en la determinación del quórum y de las mayorías en el Congreso de la República** (Concepto de 6 de diciembre de 2017 del Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicación Interna No. 2364)

El efecto generado por la aplicación de la figura denominada de "la Silla Vacía" en la determinación del quórum y las mayorías para la aprobación de

proyectos de Ley y de acto Legislativo por parte del Congreso de la República, fue analizado en profundidad por el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, en concepto emitido por su Sala de Consulta y Servicio Civil el 6 de diciembre de 2017.

Este Tribunal anticipa que hace suyas en su integridad las consideraciones y conclusiones a las que arribó el Consejo de Estado en el referido concepto, por los siguientes motivos: 1) la razonabilidad y consistencia de su interpretación; 2) la pertinencia del análisis respectivo para la solución del caso; 3) la autoridad del órgano que lo emite; y 4) la seguridad jurídica que ofrece mantener una línea de interpretación coherente en un asunto de trascendencia nacional.

De dicho concepto se permite destacar las siguientes ideas centrales<sup>6</sup>:

1. El Proyecto de “Acto Legislativo 017 de 2017 Cámara – 05 de 2017 Senado” se presentó para ser tramitado de conformidad con el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, llamado comúnmente “Tránsito Rápido” o “Fast Track”, establecido en el Acto Legislativo No. 01 del 7 de julio de 2016.

2. El inciso final del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016 dispuso que en lo no establecido en este procedimiento especial, se aplicaría el Reglamento del Congreso de la República, Ley 5 de 1992, el cual reitera la regla única del quórum deliberatorio y establece 3 clases de quórum decisorio, de acuerdo con las distintas mayorías que fija la Constitución Política para la toma de la decisión respectiva.

3. De conformidad con lo previsto en el artículo 117 de la Ley 5 de 1992, **para determinar la mayoría es necesario tener establecido el quórum decisorio.**

4. El Acto Legislativo 01 de 2016 redujo de 8 a 4 los debates requeridos para el trámite de los proyectos de acto legislativo y estableció que en los 4

---

<sup>6</sup> Concepto de 6 de diciembre de 2017, Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicado No. 11001030600020170020200, Consejero Ponente, Dr. Germán Alberto Bula Escobar.

debates la decisión se tomaría por la mayoría absoluta; al no haberse referido al quórum, la mayoría absoluta parte de tener definido cuál es el quórum decisorio. El quórum corresponde al ordinario, esto es, al que se integra con la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva Corporación, artículo 116, numeral 2, Ley 5 de 1992.

5. Cuando se aplica la sanción regulada en el artículo 134 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 02 de 2015, (Silla Vacía) se genera forzosamente la reducción del número de integrantes de la respectiva Comisión o Corporación o Congreso en pleno, según el caso, **lo que implica que para la conformación del quórum y las mayorías se toma en cuenta el número de miembros que efectivamente integran el cuerpo colegiado.**

6. Existe precedente jurisprudencial en materia de mayoría absoluta para la aprobación de proyectos normativos, se trata de las sentencias C-784 de 2014 y SU-221 de 2015 de la Corte Constitucional, de las cuales se extrae la regla de que **tratándose de corporaciones con un número impar de integrantes, la mayoría absoluta será el número entero superior a la mitad y, por ende, no se requiere sumar un voto a la cifra que constituye la mitad de los integrantes, pues la aproximación al número entero superior es suficiente para evidenciar que la opción que obtuvo tal mayoría contó con más respaldo que cualquier otra.**

7. Finalmente, el Consejo de Estado precisó: "(...) para el caso concreto de la consulta y debido a la denominada "Silla Vacía" que afecta a 3 senadores, bajó el número de senadores de 102 a 99, de manera que **el Senado de la República quedó integrado por 99 Senadores, y este es el número que determina el quórum decisorio y la mayoría absoluta requerida.**" (Destacado por este Tribunal).

Como consecuencia de lo anterior agregó: "**La mayoría absoluta es el número entero inmediatamente superior a la mitad de los votos de los integrantes de la respectiva corporación.**

**Así las cosas, para el caso concreto de la consulta, la mayoría absoluta de 99 es 50." (Destacado por este Tribunal).**

Con base en las consideraciones anteriores, este Tribunal concluye que el **quórum vigente en el Senado de la República para el 30 de noviembre de 2017**, fecha en la cual se sometió a votación el informe de conciliación del proyecto de acto legislativo 017 de 2017 Cámara - 05 de 2017 Senado" sobre circunscripciones transitorias especiales de paz, debido a la sanción de la que fueron objeto tres senadores de la República por virtud del artículo 134 de la Constitución (Silla Vacía), **era de 99 curules, por lo que la mayoría absoluta requerida en tal caso era de 50 votos afirmativos**, de conformidad con la definición que prevé el numeral 2 del artículo 117 de la Ley 5 de 1992<sup>7</sup>.

No está demás señalar que este criterio sobre la determinación de las mayorías en las corporaciones integradas por un número impar de miembros es la que también aplica la Sala Plena de este Tribunal; que integrada por 39 personas siempre ha entendido aprobadas sus decisiones con 20 votos, que es el número entero superior que corresponde a la mitad de 39.

Explicado lo anterior, la Sala pasará a verificar si en el presente asunto se obtuvo la mayoría absoluta requerida, esto es, si en la votación que se llevó a cabo el 30 de noviembre de 2017 en el Senado de la República se obtuvieron 50 votos, para lo cual se analizarán las pruebas que obran en el expediente.

Del documento denominado "Software de Conferencias DCN-SW – Resultados de votación", se destaca<sup>8</sup>:

Asistencia de votación

<sup>7</sup> "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."

<sup>8</sup> Fl. 28.

Respuestas	Presente en la votación	56
	Presente y no votado	0
	Sí	<u>49</u>
	No	7
	No votado	0

Al respaldo del folio 29 se observa la transcripción de un voto manual por el SI del Senador Roberto Gerlein, lo que permite afirmar que **se obtuvo un total de 50 votos por el SI en la aprobación del informe de conciliación de que se trata.**

Según el recuento anterior, el informe de conciliación **fue aprobado** y, con ello, el proyecto de acto legislativo 017 de 2017 Cámara- 05 de 2017 Senado, por el cual se establecen 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2018-2022 y 2022-2026.

**(iv) Las normas invocadas como incumplidas por el señor Ministro del Interior.**

El señor Ministro del Interior demanda, en el marco de la presente acción de cumplimiento, que el señor Presidente del Congreso de la República envíe para su promulgación el proyecto de acto legislativo de que se trata, para cuyo propósito invocó como incumplidas las siguientes normas constitucionales y legales.

#### **De la Constitución Política:**

"(...)

**ARTICULO 134.** <Artículo modificado por el artículo 4 del Acto Legislativo 2 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> Los miembros de las Corporaciones Públicas de elección popular no tendrán suplentes. Solo podrán ser reemplazados en los casos de faltas absolutas o temporales que determine la ley, por los candidatos no elegidos que según el orden de inscripción o votación obtenida, le sigan en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral.

En ningún caso podrán ser reemplazados quienes sean condenados por delitos comunes relacionados con pertenencia, promoción o financiación a

grupos armados ilegales o actividades de narcotráfico; dolosos contra la administración pública; contra los mecanismos de participación democrática, ni por Delitos de Lesa Humanidad. Tampoco quienes renuncien habiendo sido vinculados formalmente en Colombia a procesos penales por la comisión de tales delitos, ni las faltas temporales de aquellos contra quienes se profiera orden de captura dentro de los respectivos procesos.

Para efectos de conformación de 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. La misma regla se aplicará en los eventos de impedimentos o recusaciones aceptadas.

Si por faltas absolutas que no den lugar a reemplazo los miembros de cuerpos colegiados elegidos en una misma circunscripción electoral quedan reducidos a la mitad o menos, el Consejo Nacional Electoral convocará a elecciones para llenar las vacantes, siempre y cuando falten más de veinticuatro (24) meses para la terminación del periodo.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO.** Mientras el legislador regula el régimen de reemplazos, se aplicarán las siguientes reglas: i) Constituyen faltas absolutas que dan lugar a reemplazo la muerte; la incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo; la declaración de nulidad de la elección; la renuncia justificada y aceptada por la respectiva corporación; la sanción disciplinaria consistente en destitución, y la pérdida de investidura; ii) Constituyen faltas temporales que dan lugar a reemplazo, la licencia de maternidad y la medida de aseguramiento privativa de la libertad por delitos distintos a los mencionados en el presente artículo.

La prohibición de reemplazos se aplicará para las investigaciones judiciales que se iniciaron a partir de la vigencia del Acto Legislativo número 01 de 2009, con excepción del relacionado con la comisión de delitos contra la administración pública que se aplicará para las investigaciones que se inicien a partir de la vigencia del presente acto legislativo.

(...)

**ARTICULO 165.** Aprobado un proyecto de ley por ambas cámaras, pasará al Gobierno para su sanción. Si éste no lo objetare, dispondrá que se promulgue como ley; si lo objetare, lo devolverá a la cámara en que tuvo origen.”.

De la Ley 5 de 17 de junio de 1992 “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.”:

**“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.

137

- 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.

(...)

**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.”.

Pasará la Sala a analizar las normas respecto de las cuales se solicitó su cumplimiento por parte del señor Ministro del Interior.

### (i) Constitución Política

La Sala advierte que la acción de cumplimiento no es el mecanismo procesal idóneo para que se ordene el cumplimiento de normas constitucionales; en este caso, los artículos 134 y 165 de la Constitución Política, toda vez que esta acción se ejerce con el propósito de buscar el cumplimiento de **normas con fuerza material de ley o actos administrativos**.

El Consejo de Estado sustentó dicha tesis en los siguientes términos<sup>9</sup>:

**“2.5.2.1.** En primer lugar, **respecto del cumplimiento de normas constitucionales**, como lo son las citadas por la actora [artículo 48 de la Constitución Política y el párrafo transitorio 4º del Acto Legislativo 01 de 2005], debe precisar la Sala que el artículo 87 de la Constitución Política consagra la acción de cumplimiento en los siguientes términos:

*“Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo.*

<sup>9</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia de veinticinco (25) de abril de dos mil doce (2012). Radicación número: 25000-23-24-000-2012-00120-01(ACU). Consejero ponente: Mauricio Torres Cuervo.

*En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido”.*

La Ley 393 de 1997 que desarrolló la norma constitucional transcrita, dispuso, en su artículo 1º, que el objeto de la acción de cumplimiento es el siguiente:

*“Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial definida en esta ley para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos”.*

Respecto del particular esta Sección ha dicho:

*“... la acción de cumplimiento es un instrumento procesal para exigir a las autoridades públicas o los particulares que actúan en ejercicio de funciones públicas que cumplan real y efectivamente las normas con fuerza de ley y los actos administrativos. Nótese, que las normas transcritas [artículos 87 de la Constitución Política y 1º de la Ley 393 de 1997] señalan con claridad que **el objeto de la acción de cumplimiento es la efectividad, de un lado, de normas aplicables y, de otro, de normas con fuerza material de ley o actos administrativos.***

*Así las cosas, se tiene que **por medio de esta acción constitucional no puede exigirse el cumplimiento de normas constitucionales, pues el propio Constituyente la diseñó para exigir la efectividad de normas de inferior jerarquía.** De hecho, a esta misma conclusión llegó la Corte Constitucional en sentencia C-193 de 1998, al concluir que **no procede ésta acción constitucional para exigir el cumplimiento de normas supremas.** De manera que la Sala no puede conocer sobre el supuesto incumplimiento de los artículos 134 y 261 de la Constitución.”*

Por lo anterior, es claro que la presente acción no tiene dentro de su objeto o finalidad el cumplimiento de normas constitucionales sino el de leyes, normas con fuerza material de ley, o de actos administrativos; por consiguiente, cuando con su ejercicio se pretende que se ordene el cumplimiento de normas de carácter constitucional, como las citadas por la actora, resulta manifiestamente improcedente. (Negritas fuera de texto)

De acuerdo con lo dicho por el Consejo de Estado, la Sala declarará la improcedencia de la acción respecto del cumplimiento de los artículos 134 y 165 de la Constitución Política.

## **(ii) Ley 5 de 1992.**

En relación con esta ley, fueron invocadas como normas incumplidas los artículos 116, 117 y 196 de la Ley 5 de 1992, "Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes."

El artículo 116 de la Ley 5 de 1992 establece los **conceptos y las clases de quórum.**



Esta norma dispone que el quórum decisorio reviste diversas modalidades: **el ordinario**, el calificado y el especial.

**El primero** implica que las decisiones sólo se pueden tomar con la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación y es el que se aplica como regla general, salvo que la Constitución establezca otra cosa.

El segundo, establece que las decisiones pueden adoptarse con al menos las dos terceras partes de los miembros de la corporación.

El tercero, establece que las decisiones pueden adoptarse con la asistencia de las tres cuartas partes de los integrantes de la corporación.

En el presente caso, como se deriva del Concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado del pasado 6 de diciembre; para la aprobación del informe de conciliación sometido a votación el 30 de noviembre de 2017 **aplicaba el quórum decisorio ordinario**, debido a que no había disposición especial que en la Constitución estipulara un quórum distinto.

Por su parte, el artículo 117 de la Ley 5 de 1992 fija cuatro clases de mayorías decisorias: la simple, **la absoluta**, la calificada y la especial.

En la primera modalidad, las decisiones se toman por la mayoría de los votos de los asistentes.

**En la segunda, por la mayoría de votos de los integrantes de la respectiva corporación.**

En la tercera, por los dos tercios de los votos de los asistentes o de los miembros de la corporación.

En la cuarta, por las tres cuartas partes de los votos de los miembros o integrantes de la corporación.

La mayoría que aplica en este caso, por así disponerlo el Acto Legislativo No. 01 de 2016, artículo 1, literal g), sobre el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, **es la mayoría absoluta.**

Como para el 30 de noviembre de 2017 el quórum decisorio en el Senado de la República era de 99 miembros y se obtuvieron 50 votos (la mayoría absoluta) por la proposición afirmativa del informe de conciliación, este fue aprobado y, con ello, el proyecto de acto legislativo 017 de 2017 Cámara-05 de 2017 Senado, por el cual se establecen 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2018-2022 y 2022-2026.

En este orden de ideas, la consecuencia lógica en la estructura del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz es la aplicación de lo preceptuado por el artículo 196 de la Ley 5 de 1992, que establece una obligación inobjetable en cabeza del Presidente del Congreso de la República, en el sentido de remitir para su promulgación el correspondiente proyecto de acto legislativo una vez este ha sido aprobado por ambas cámaras:

"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 relación con este aspecto, resulta pertinente tener claridad acerca de si los proyectos de acto legislativo se sancionan o solamente se promulgan por el Presidente de la República. Al respecto, este Tribunal se remitirá a lo resuelto por la Corte Constitucional en la sentencia C-543 de 1 de octubre de 1998, de la que se desprende que los actos legislativos mediante los cuales el Congreso reforma la Constitución no requieren sanción presidencial, en la medida en que las decisiones de la voluntad constituyente no pueden, por su misma naturaleza, quedar subordinadas a la aquiescencia de ningún poder constituido, salvo la competencia estricta y

139

precisa atribuida a la Corte para efectos del control<sup>10</sup>; por ende, **sólo se requiere su promulgación por el Presidente de la República.**

Ahora bien, verificadas las pruebas que obran dentro del expediente no se observa que el señor Presidente del Congreso de la República haya dado cumplimiento a lo previsto en los artículos 116, 117 y 196 de la Ley 5 de 1992; por el contrario, se advierte que dicho legislador, frente a las peticiones radicadas por el señor Ministro del Interior los días 30 de noviembre de 2017 y 4 de diciembre de 2017, manifestó, mediante declaración pública, su decisión de **no remitir el proyecto de acto legislativo para su promulgación** por parte del Presidente de la República (Fls. 42 a 47).

Por ende, se accederá a la pretensión de la demanda y, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la Ley 393 de 1997, se ordenará al Presidente del Congreso de la República que por haber sido aprobado, conforme a los artículos 116, 117 y 196 de la Ley 5 de 1992, 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”*, remita el mismo en forma inmediata al señor Presidente de la República para su promulgación.

Finalmente, cabe señalar que los alcances de la presente decisión se limitan a la específica consideración del deber omitido por parte del señor Presidente del Congreso de la República, consistente en no remitir para su promulgación el referido proyecto de acto legislativo.

### Conclusiones

1. El Magistrado ponente del presente asunto, al momento de asumir el conocimiento del caso, declaró su impedimento debido a que fue seleccionado por el Comité de Escogencia de la Jurisdicción Especial

<sup>10</sup> Sentencia C-543 de 1 de octubre de 1998, Corte Constitucional, Expedientes D-1942, D-1948 y D-1957 (acumulados), Magistrado Ponente, Dr. Carlos Gaviria Díaz.

para la Paz, como magistrado suplente del Tribunal que integra dicha Jurisdicción.

El impedimento de que se trata fue negado por los demás integrantes de la Sala por considerar que la Jurisdicción Especial para la Paz y las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz son figuras distintas y las pretensiones de la demanda no tienen relación con la situación particular del Ponente.

La ley establece que una vez negado el impedimento de que se trate, el juez del caso se encuentra **obligado** a resolverlo. No hacerlo, implica un grave incumplimiento de sus funciones, con consecuencias disciplinarias y judiciales originadas en la omisión de su deber de administrar justicia.

2. El control judicial de las actuaciones de los poderes públicos es un elemento propio e intrínseco del Estado social de derecho que impera en Colombia. Ocurre cotidianamente y hace parte de la división de poderes reconocida en la Constitución.

En el caso particular de las acciones de cumplimiento **son varias las ocasiones en las cuales tanto este Tribunal Administrativo como el Consejo de Estado han efectuado un control judicial a las actuaciones del Congreso de la República**, en casos que guardan una estrecha similitud con el presente.

Ratifica tal afirmación la Corte Constitucional, que mediante sentencia de control de constitucionalidad C-157 de 29 de abril de 1998 determinó que la acción de cumplimiento procede **contra toda autoridad pública**. No sólo contra las autoridades administrativas, como inicialmente había querido el Congreso de la República al expedir la Ley 393 de 1997, que regula las acciones de cumplimiento.

140

3. El Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, mediante Concepto emitido el 6 de diciembre de 2017 (Radicación Interna No.2364) señaló que en aplicación de la figura de la sanción prevista en el artículo 134 de la Constitución (Silla vacía) se genera forzosamente la reducción del número de integrantes de la respectiva Comisión o Corporación (Senado o Cámara de Representantes) o Congreso en pleno, según sea el caso.

Por lo tanto, la determinación del quórum y de las mayorías debe establecerse con base en el número total de integrantes de la respectiva Corporación fijado en la Constitución, cifra a la que deben restarse las curules que no pueden ser remplazadas, tal como lo señala el inciso 3 del artículo 134 de la Constitución.

En este orden de ideas, para el caso concreto, el Consejo de Estado concluyó que se produjo una reducción del quórum de 102 curules en el Senado de la República a 99, como consecuencia de la aplicación de la sanción prevista en el artículo 134 de la Constitución (Silla Vacía); por lo tanto, el número de **99 integrantes** es el que determina el quórum decisorio y la mayoría absoluta requeridos.

4. En consecuencia, el **quórum decisorio** vigente en el Senado de la República para el 30 de noviembre de 2017, fecha en la cual se sometió a votación el informe de conciliación respecto del proyecto de acto legislativo 017 de 2017 Cámara- 05 de 2017 Senado sobre la creación de 16 circunscripciones especiales transitorias de paz era de **99 integrantes**.

La mayoría absoluta, de acuerdo con la ley 5 de 1992 (artículo 117, literal b) es la que corresponde a la **mayoría de los votos de los integrantes** de la respectiva corporación. Como los integrantes del Senado de la República son 99, debido a aplicación de la llamada "Silla Vacía", la mayoría absoluta es de 50 votos afirmativos en favor de la iniciativa que pretenda su aprobación.

Se encuentra acreditado en el expediente que en la referida sesión del 30 de noviembre de 2017 votaron el informe de conciliación mencionado 57 senadores de la República: **50 senadores lo hicieron por el SI** y 7 senadores lo hicieron por el NO.

Lo anterior permite concluir que el informe de conciliación **fue aprobado** y, con ello, el proyecto de acto legislativo 017 de 2017 Cámara- 05 de 2017 Senado, por el cual se establecen 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2018-2022 y 2022-2026.

5. El artículo 21 de la Ley 393 de 1997 dispone que en la sentencia de acción de cumplimiento se deberá emitir una orden a la autoridad renuente de cumplir el deber omitido.

El señor Presidente del Congreso de la República, frente a las peticiones radicadas por el señor Ministro del Interior los días 30 de noviembre y 4 de diciembre de 2017, manifestó, mediante declaración pública, su decisión de **no remitir el proyecto de acto legislativo para su promulgación** por parte del señor Presidente de la República, incurriendo con ello en renuencia respecto de los artículos 116, 117 y 196 de la Ley 5 de 1992.

El señor Ministro del Interior, frente a dicha circunstancia, invocó en la presente acción como incumplidas normas constitucionales y legales (artículos 116, 117 y 196 de la Ley 5 de 1992). Respecto de las primeras el Tribunal negará la procedencia de esta acción con base en reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado que considera que las normas constitucionales no son susceptibles de acción de cumplimiento.

En relación con las segundas, esto es, las de rango legal, el Tribunal concluye que se ha incumplido la obligación respectiva por parte del señor Presidente del Congreso de la República, en la medida en que no dio aplicación a las previsiones de los artículos 116, 117 y 196 de la ley 5 de 1992, de acuerdo

con la interpretación hecha por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, que este Tribunal acoge en su integridad.

En consecuencia, se ordenará al señor Presidente del Congreso de la República que por haber sido aprobado, conforme a los artículos 116, 117 y 196 de la Ley 5 de 1992, 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 periodos 2018-2022 y 2022-2026*” remita el mismo en forma inmediata al señor Presidente de la República para su promulgación.

### Decisión

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “A”, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

### FALLA

**PRIMERO.- SE ACCEDE** a las pretensiones del medio de control de cumplimiento en relación con los artículos 116, 117 y 196 de la Ley 5 de 1992 “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.”. En consecuencia,

**SE ORDENA** al señor Efraín Cepeda Saravia, Presidente del Congreso de la República, que por haber sido aprobado, conforme a los artículos 116, 117 y 196 de la Ley 5 de 1992, 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 periodos 2018-2022 y 2022-2026*” remita el mismo en forma inmediata al señor Presidente de la República para su promulgación.

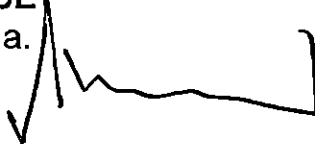
**SEGUNDO.- DECLÁRASE IMPROCEDENTE** el medio de control de cumplimiento en relación con los artículos 134 y 165 de la Constitución Política.

**TERCERO.-** La presente providencia podrá ser impugnada dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, en los términos del artículo 26 de la Ley 393 de 1997.

**CUARTO.-** Notifíquese esta decisión de conformidad con lo previsto en el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

**QUINTO.-** El incumplimiento dará lugar a la **apertura del correspondiente incidente de desacato conforme a lo previsto en el artículo 29 de la Ley 393 de 1997.**

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**  
Aprobado en Sala de la fecha.



**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado



**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada

**Ausente con permiso**  
**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
Magistrado